

Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg

Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen
Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele
financiering van de jeugdzorg

Den Haag, 18 mei 2021

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	4
1.1. Onderzoek Stelsel in groei	5
1.2. Stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid	6
1.3. Arbitrage	7
2. Taakopdracht	7
3. Leeswijzer	9
4. Overwegingen	9
4.1. Overweging 1: leren van het verleden	9
4.2. Overweging 2: extra middelen alleen zijn onvoldoende	10
4.3. Overweging 3: over een aantal punten zijn beide partijen het eens	10
4.4. Overweging 4: punten waar partijen over van mening verschillen	13
4.5. Overweging 5: de principes van de financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten als vertrekpunt	17
4.6. Overweging 6: vermijd een ondoelmatige verdeling van de last van tekorten op de jeugdzorg tussen rijk en gemeenten	18
5. Uitspraak	20
6. Aanbevelingen	22
6.1. Aanbeveling 1: begrens de jeugdhulpplicht en zet in op normaliseren	23
6.2. Aanbeveling 2: versterk de beleidsvrijheid van de gemeenten	24
6.3. Aanbeveling 3: benut beter het potentieel om van elkaar te leren	24
6.4. Aanbeveling 4: versterk de sturing op kwaliteit	25

6.5. Aanbeveling 5: overweeg uitbreiding landelijke inkoop specialistische jeugdzorg	25
7. Slotopmerkingen	26
Woord van dank	28
Bijlage 1 instellingsbesluit commissie van wijzen rijk vng budget jeugdzorg	29
Bijlage 2	33

1. Aanleiding

In 2015 is de jeugdzorg¹ gedecentraliseerd naar de gemeenten. Vanaf 2017 overtroffen de uitgaven voor de jeugdzorg de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen in toenemende mate. In mei 2019 heeft het Rijk voor de periode 2019 tot en met 2021 extra middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten.

Rijk en gemeenten hebben in mei 2019 ook afspraken gemaakt een onderzoek in te stellen om te bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben voor de jeugdzorg. In dat onderzoek moest onder andere aandacht worden geschonken aan de mogelijkheden om de volume- en uitgavenontwikkeling te beheersen door beleidsmaatregelen op lokaal en nationaal niveau. De uitkomsten van het onderzoek zouden door beide partijen zwaarwegend worden geacht in het licht van de jeugdhulpplicht en de noodzaak voor gemeenten om tot sluitende begrotingen te komen.

De resultaten van het onderzoek zouden volgens de afspraak uit 2019 dienen als inbreng voor de huidige kabinetsformatie. Ter voorbereiding daarvan zouden beide partijen de uitkomsten van het onderzoek bestuurlijk wege met als doel antwoord te geven op de vraag 'via welke combinaties van middelen en maatregelen (binnen en buiten de Jeugdwet) het vastgestelde tekort het hoofd kan worden geboden'.

Indien Rijk en gemeenten hierover niet tot overeenstemming zouden komen, zou één en ander voorgelegd worden aan een – gezamenlijk benoemde – Commissie van wijzen die een semi-bindend oordeel zou geven (vergelijkbaar met arbitrage). Het zou vervolgens de verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet zijn daaraan opvolging te geven.

De arbitragecommissie heeft een taakopdracht die afgebakend is. Maar bij het maken van de afwegingen is de Commissie zich voortdurend bewust geweest van het belang van een duurzaam en toekomstbestendig jeugdstelsel. Zodat alle jeugdigen in Nederland in staat zijn gezond en veilig op te groeien, ook als zij voor kortere of langere tijd zorg en ondersteuning nodig hebben.

¹ In dit advies hanteert de Commissie het begrip jeugdzorg als verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming, en jeugdreclassering.

1.1. Onderzoek *Stelsel in groei*

In december 2020 is het onderzoek *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*², uitgevoerd door AEF, gepubliceerd. Het onderzoek maakt inzichtelijk dat gemeenten in 2019 1,6 tot 1,8 miljard euro³ meer hebben uitgegeven. De kosten liggen daarmee meer dan 50% hoger dan het gedecentraliseerde jeugdzorgbudget van 3,6 miljard euro in 2015. Voorts concludeert het rapport dat bij ongewijzigd beleid de uitgaven nog 'stevig' verder kunnen stijgen. Het rapport identificeert vijf factoren die daaraan bijdragen.

1. De eerste factor betreft de onduidelijkheid over het voorzieningenniveau dat gemeenten worden geacht te leveren; de verschillen in feitelijke tekorten en het aandeel jeugdhulpgebruik van gemeenten laten zien dat het voorzieningenniveau tussen gemeenten aanzienlijk verschilt (na correctie voor achtergrondkenmerken) zonder dat dit inhoudelijk tot mindere resultaten hoeft te leiden.
2. Een tweede factor is dat van slechts 10-12% van de interventies in de jeugdzorg vaststaat dat ze bewezen effectief zijn.
3. Een derde factor is dat er sprake is van onvoldoende doelmatigheid bij gemeenten.
4. Een vierde factor is dat de jeugdzorg drie toegangspoorten kent. Dat bemoeilijkt sturing door gemeenten.
5. Tot slot heeft de focus op preventie en vroeg signalering niet geleid tot de verwachte kostendaling.

AEF concludeert op basis van deze analyse dat er, om het systeem beheersbaar te maken, meer nodig is dan een bijstelling van het budget. AEF heeft voorts onderzocht welke maatregelen gemeenten kunnen treffen om doelmatiger te werken, welke besparingen daarmee structureel gerealiseerd kunnen worden en of daarmee een financieel meer beheersbaar jeugdhulpstelsel binnen bereik komt.

Op basis van een analyse van maatregelen concludeert AEF dat er bij gemeenten mogelijkheden zijn om doelmatiger te werken. Dat levert een structurele opbrengst van 190-240 miljoen euro op. Inclusief wegvallende transitiekosten van circa 56 miljoen euro komt AEF uit op een structureel tekort bij gemeenten van 1,3 - 1,5 miljard euro. In het rapport wordt

² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei>

³ Uitgaande van kosten en budget 2019

ook de introductie van een eigen bijdrage als beleidsoptie genoemd, waarbij is uitgegaan van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor alle jeugdzorg. Afhankelijk van de hoogte van de eigen bijdrage kan daarmee structureel 0,8 - 1,2 miljard worden bespaard, waarmee het structureel tekort substantieel verder wordt teruggebracht.

AEF merkt hierbij op dat voor alle maatregelen geldt dat de opbrengsten pas na een aantal jaren worden gerealiseerd en dat gemeenten voor de meeste maatregelen afhankelijk zijn van andere partijen. Wat betreft de eigen bijdrage, wijst AEF op de mogelijke negatieve effecten ervan voor de toegankelijkheid van de jeugdzorg.

1.2. Stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid

In onderling overleg hebben VNG en Rijk begin januari 2021 besloten om aanvullend op het AEF-onderzoek een gezamenlijke stuurgroep in te stellen. De taakopdracht van de stuurgroep was het op een rij zetten van maatregelen en varianten om de financiële beheersbaarheid van de Jeugdwet te versterken. Deze stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, onder leiding van mevrouw drs. M. Sint als onafhankelijk voorzitter, heeft begin april 2021 haar rapport⁴ opgeleverd. Dit onderzoek zou eveneens bij de afgesproken bestuurlijke weging worden betrokken.

De stuurgroep onderschrijft grotendeels de analyse van AEF van de factoren en de daaruit resulterende onbeheersbaarheid van het huidige stelsel, en brengt meer maatregelen in beeld die tot beheersing kunnen leiden. De stuurgroep benadrukt dat alle maatregelen niet zomaar bij elkaar opgeteld mogen worden, omdat er sprake is van overlap. Verder is een nadere validatie van de bedragen nodig.

Ook heeft de stuurgroep een voorstel uitgewerkt voor een procedure hoe de komende jaren verder gewerkt moet worden om tot een duurzaam jeugdstelsel te komen: wie wanneer wat moet doen. De twee belangrijkste elementen hierin zijn dat er op het niveau van het Rijk besluiten moeten worden genomen; ten eerste over de reikwijdte van de wet en ten tweede over een door partijen gezamenlijk op te stellen Ontwikkelagenda, waarin zij op basis van de beslissingen op rijksniveau de implementatie van de in te voeren maatregelen opnemen.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2021/04/08/maatregelen-financiele-beheersbaarheid-jeugdwet>

1.3. Arbitrage

Op 11 maart 2021 heeft de VNG een beroep⁵ gedaan op de mogelijkheid om de arbitrage in gang te zetten. De VNG was (en is) van mening dat het huidige kabinet de in mei 2019 gemaakte afspraken met de gemeenten niet is nagekomen, met name wat betreft de gezamenlijke bestuurlijke weging van de uitkomsten van beide rapporten. Het Rijk is het daarmee niet eens. De zienswijze van het Rijk heeft de VNG echter niet tot herziening van haar standpunt gebracht. Omdat de afspraak is dat als een van de partijen arbitrage inroept, de arbitrage ook daadwerkelijk plaats zal vinden, is de Commissie op 7 mei 2021 formeel ingesteld. Vooruitlopend hierop is de Commissie half april van start gegaan.

2. Taakopdracht

De Commissie heeft tot taak een onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen over geschillen rond onderdelen die betrokken zijn bij de bestuurlijke weging en waarover partijen niet tot overeenstemming komen. Dit advies kan zien op:

- a. De weging van de uitkomsten van het onderzoek van AEF.
- b. De weging van de door partijen verrichte inspanningen om een beter, effectiever en efficiënter jeugdhulpstel te bewerkstelligen en de eerder afgesproken bestuurlijke maatregelen.
- c. De uitwerking van de maatregelen en varianten uit de Stuurgroep.

De Commissie geeft dan haar oordeel over de voorgelegde geschilpunten, vergelijkbaar met arbitrage. Het oordeel is juridisch niet bindend, maar wel een zwaarwegend advies aan het volgende kabinet. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van het nieuw te formeren kabinet daaraan opvolging te geven op basis van een nieuw regeerakkoord. In bijlage 1 vindt u de volledige taakopdracht en samenstelling van de Commissie.

Gezien de beperkte tijd die de Commissie is gegeven voor haar werkzaamheden, heeft zij zich gericht op de inhoud van de twee eerdergenoemde rapporten. De hoofdauteurs van het AEF-rapport en de voorzitter van de stuurgroep zijn zo vriendelijk geweest de vragen van de Commissie te beantwoorden. Verder heeft de Commissie voor haar oordeelsvorming in twee ronden gesproken met vertegenwoordigers van het Rijk (i.c. het ministerie van VWS) en

⁵ <https://vng.nl/nieuws/vng-roept-arbitrage-in-voor-oplossing-tekorten-jeugdzorg>

de VNG. Tot slot is gesproken met twee deskundigen op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen, te weten prof. mr. G. Boogaard, bijzonder hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit van Leiden, en prof. mr. L.F.M. Verhey, staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Concreet heeft de VNG aan de Commissie uitspraken gevraagd over de volgende punten:

- Dat het Rijk gehouden is om gemeenten vanaf 2022 een structureel vergoedingenniveau voor de jeugdzorg toe te kennen dat uitgaat van de uitkomsten van het onderzoek *Stelsel in beweging*; en het daarin vastgestelde tekort ad 1,6-1,8 miljard euro, te vermeerderen met een vergoeding voor toekomstige volumegroei en adequate indexatie;
- dat op dit bedrag uitsluitend een aftrek mag plaats hebben voor besparingen die zich laten realiseren op basis van financieel vooraf gedegen gevalideerde maatregelen, rekening houdend met de uitvoerbaarheid en de benodigde implementatietijd daarvan;
- dat het Rijk gehouden is gemeenten afdoende te compenseren voor de geleden en nog te lijden tekorten op de jeugdzorg totdat er duidelijkheid is verschaft omtrent het structureel benodigde vergoedingenniveau;
- het Rijk en de VNG (namens de gemeenten) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van een Ontwikkelagenda 2022-2027 die ertoe strekt dat de oorspronkelijke bedoeling van de decentralisatie ten volle wordt waargemaakt en de beheersbaarheid en effectiviteit van het stelsel worden verbeterd en er een zwaarwegend belang is daarmee zo snel mogelijk aan de slag te gaan;
- dat de VNG in positie wordt gebracht om de hiervoor onder het vierde gedachtestreepje bedoelde verantwoordelijkheid ten volle te kunnen waarmaken.

Het Rijk van zijn zijde mist in de benadering van de VNG de erkenning dat de gemeenten medeverantwoordelijk zijn voor de ontstane situatie met de grote tekorten, omdat gemeenten vanaf 2015 naar de mening van het Rijk voldoende ruimte hebben gehad om de gedecentraliseerde taken voor de jeugdzorg vorm te geven.

Het Rijk vindt dat zijn zienswijze wordt onderbouwd door de aanzienlijke praktijkvariatie op het terrein van de jeugdzorg. Gemiddeld zijn de uitgaven voor de jeugdzorg per kind in 2019 12.200 euro, maar de spreiding tussen gemeenten is groot. In het eerste deciel zijn de uitgaven 8.200 euro, terwijl in het hoogste deciel de uitgaven gemiddeld bijna tweemaal zo hoog zijn, namelijk 16.100 euro. Weliswaar komen de meeste gemeenten met het gedecentraliseerde budget

niet uit, maar door bewuste sturing is een beperkt aantal gemeenten daar wel in geslaagd en bestaat er ook tevredenheid over de kwaliteit van de zorg. Het Rijk vindt op basis hiervan dat het niet redelijk zou zijn als het Rijk het tekort volledig zou moeten aanzuiveren.

Partijen hebben, anders dan ze elkaar vooraf hadden toegezegd, bij de start van de arbitrage geen *gedetailleerd* beeld op tafel gelegd van hun inhoudelijke geschilpunten op basis van een gezamenlijke bestuurlijke weging. Partijen hebben die weging namelijk niet opgesteld. De Commissie heeft zich gericht op de uitspraken die door VNG worden gevraagd. Om tot uitspraken te komen, is het eveneens noodzakelijk nauwkeurig inzicht te hebben in de inhoudelijke verschillen van inzicht tussen beide partijen. De Commissie heeft daarom via gesprekken met beide partijen getracht om hier meer inzicht in te krijgen.

3. Leeswijzer

Paragraaf 4 bevat een aantal inhoudelijke en bestuurlijke overwegingen, waarbij gebruik is gemaakt van de rapporten die partijen gezamenlijk hebben laten opstellen. Op basis van de overwegingen formuleert de Commissie in paragraaf 5 de uitspraak over de gevraagde punten. In paragraaf 6 zijn aanbevelingen geformuleerd die de Commissie als randvoorwaardelijk beschouwt voor uitvoering van de uitspraak. Paragraaf 7 bevat enkele slotopmerkingen.

4. Overwegingen

4.1. Overweging 1: leren van het verleden

De eerste overweging betreft de weeffouten die in de aanloop naar 2015 zijn gemaakt bij de start van het decentralisatieproces. Gemeenten zagen een kans om hun lokale regierol voor zorg en welzijn te versterken met de invoering van de Jeugdwet en die rol bovendien efficiënter dan provincies, zorgverzekeraars en zorgkantoren uit te voeren. Naar gebleken is, waren veel gemeenten hierop echter onvoldoende voorbereid. Ook de Rijksoverheid heeft te gemakkelijk de geschatte (financiële) voordelen van de decentralisatie ingeboekt. Er is weliswaar aandacht geweest voor de transitie van de jeugdzorg maar er is geen gezamenlijke transformatie-agenda tot stand gekomen om de voortgang van de decentralisatie nauwkeurig te monitoren en te evalueren en waar nodig bij te sturen. Beide partijen waren (om verschillende redenen: "push en pull") te gretig en te haastig.

Een belangrijke les die hieruit volgt, is dat voorkomen moet worden dat opnieuw dezelfde fouten worden gemaakt, waardoor een herhaling van de problemen ontstaat.

4.2. Overweging 2: extra middelen alleen zijn onvoldoende

De tweede overweging betreft de analyse van de sterk opgelopen kosten sinds 2017. Zoals samengevat in de inleiding liggen hier vijf factoren aan ten grondslag die betrekking hebben op:

- De reikwijdte van de wet;
- het beperkte sturende vermogen van de gemeenten;
- per saldo onvoldoende doelmatigheid bij gemeenten;
- het feit dat slechts 10-12% van de verrichtingen bewezen effectief is en tot slot;
- de focus op preventie en vroeg signalering die niet heeft geleid tot de verwachte kostendaling.

Uit deze factoren blijkt dat de beleidstheorie die aan de Jeugdwet ten grondslag ligt, tot nu toe niet uitwerkt zoals verondersteld. Door de lokale uitvoering, door integratie van zorg en door de medicalisering en preventie zouden volume (en daarmee kosten) van de jeugdzorg dalen. De feiten spreken anders en geven aanleiding de uitgangspunten van de beleidstheorie te herzien. Zoals AEF en de stuurgroep concluderen, zijn aanpassingen nodig om het systeem duurzaam te maken. Een uitsluitend op de financiële uitkomsten gerichte uitspraak zou de werkelijkheid van de problematiek achter de cijfers miskennen. Daarom zijn hieronder in aansluiting op de uitspraak ook voor genoemde vijf factoren aanbevelingen gedaan, die erop gericht zijn het systeem duurzaam te verbeteren, zowel in financieel opzicht als wat betreft de kwaliteit van het stelsel. Deze aanbevelingen zijn daarmee randvoorwaardelijk om tot een duurzaam stelsel te komen. In paragraaf 6 worden de aanbevelingen toegelicht.

4.3. Overweging 3: over een aantal punten zijn beide partijen het eens

De derde overweging is de vaststelling dat beide partijen het over vier punten juist met elkaar eens blijken te zijn.

1. Beide partijen zijn het eens over het feitelijk tekort van 1,6-1,8 miljard euro op basis van het budget en de kosten van 2019.
2. Beide partijen zijn het eens over de analyse van de onvolkomen werking van het huidige stelsel en over de conclusie van de stuurgroep: het stelsel, zoals het nu is vormgegeven, is financieel onbeheersbaar. De komende jaren zal dit vermoedelijk tot nog grotere tekorten leiden en de openbare financiën van veel gemeenten daarmee verder onder druk zetten.

3. Beide partijen hechten er verder aan om de regierol van de gemeenten in de jeugdzorg in stand te laten vanwege de kansen voor -en noodzaak tot - afstemming van de jeugdzorg met andere vormen van zorg en begeleiding voor hun inwoners.
4. Beide partijen spannen zich voorts al vanaf 2019 gezamenlijk in om tot een kwalitatief goed functionerend en financieel houdbaar systeem te komen. Die inspanningen hebben ertoe geleid dat beide partijen het in de stuurgroep op hoofdlijnen eens zijn geworden over de analyse van de problemen als ook over de inhoud van een verzameling maatregelen om tot een duurzaam stelsel van jeugdzorg te komen.

Partijen zijn het over een aantal punten met elkaar eens, maar maken desalniettemin een gang naar de arbitragecommissie. In combinatie met de vaststelling dat beide partijen hun geschilpunten niet precies hebben gearticuleerd, wijst er volgens de Commissie op dat het geschil niet louter beleidsmatig en budgettair van aard is, maar ook te maken heeft met niet optimale bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

In tabel 1 worden de maatregelen samengevat waarover partijen het met elkaar eens zijn, inclusief de opbrengsten voor de periode 2022-2028 op basis van het rapport van de stuurgroep⁶. De discussie tussen partijen blijkt in budgettaire zin met name uit de overzichten van maatregelen zoals beide partijen die voor de Commissie hebben opgesteld; zie hiervoor bijlage 2.

Rijk en VNG zijn daarnaast bereid om op basis van nader onderzoek van de in- en uitstroomgegevens na te gaan of andere maatregelen mogelijk zijn om de uitstroom te versnellen. Wat betreft de VNG past dit onderzoek in het kader van de versterking van de informatiepositie en is het een onderdeel van de Ontwikkelagenda. Over één punt, de regionalisering, zijn partijen het op zich wel eens, maar verschillen ze van mening over de manier waarop dit plaats moet vinden. Het Rijk wil dit wettelijk regelen via het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. De VNG⁷ is daarop tegen omdat het Rijk daarmee voorschrijft wat gemeenten moeten doen. De VNG pleit in plaats daarvan voor toepassing op vrijwillige basis van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NVO) die de VNG in 2020 heeft ontwikkeld. In de uitspraak van de Commissie wordt hierop teruggekomen.

⁶ De Commissie heeft telkens het gemiddelde van de bandbreedtes gehanteerd

⁷ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-09/20200904-bestuurlijke-brief-vng-consultatie-wetsvoorstel-jeugd.pdf>

Tabel 1 Overzicht maatregelen waarover overeenstemming bestaat tussen Rijk en VNG met verwachte budgettaire opbrengst 2022-2028

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Versterken normale leven/veerkracht jeugdigen en hun omgeving (B16)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen (B13)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Voorkomen en verkorten residentiele zorg (B17)	PM	PM	PM	PM	300	300	300
Normaliseren voogdijondersteuning (B18)	PM	6	12	18	26	26	26
Inperken lichte zorgvormen en niet werkende of schadelijke interventies uitsluiten (B1 en B7)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Afbakening reikwijdte (B2)	33	67	133	200	200	200	200
Versterking bestaanszekerheid (B15)	101	101	101	101	101	101	101
Selectie en contractering (B5)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Tariefdifferentiatie (B6)	6	12	14	17	17	24	24
Beperking verwijzingen naar gecontracteerd aanbod (B12)	36	49	49	49	49	49	49
Regionalisering (B3)	-47	-47	46	-44	-43	6	6
Brede invoering POH-jeugd GGZ (AEF rapport, bijlage E, 1)	38	75	75	75	88	88	88
Standaardisatie uitvoering (B23)	48	112	126	155	224	224	224
Verkennen op basis van onderzoek 'analyse in- en uitstroom in jeugdzorg' of nog andere maatregelen mogelijk zijn om de uitstroom te bevorderen en de trajectduur te beperken.	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal	214	374	463	570	961	1.017	1.017
	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM

4.4 Overweging 4: punten waar partijen over van mening verschillen

Uit de overzichten met maatregelen komen over een aantal punten ook verschillen van inzicht tussen beide partijen naar voren; deze verschillen zijn samengevat in tabel 2. Er zijn verschillende redenen voor de verschillen. Een eerste categorie betreft maatregelen waar de VNG geen inhoudelijke bezwaren tegen heeft, maar waarover naar de mening van de VNG nog onvoldoende is gesproken met het Rijk om ze toe te voegen aan tabel 1. Dit betreft de maatregelen die betrekking hebben op de vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen, de beperking van de behandelduur en de uitwerking van kwaliteitsstandaarden.

De Commissie stelt voor om dit punt op te lossen door deze thema's nader uit te werken in de Ontwikkelagenda, waar nodig ook met een financiële vertaling zowel wat betreft kosten als opbrengsten. Twee van deze thema's sluiten voorts aan op twee aanbevelingen (namelijk aanbeveling 2 en 5) die de Commissie in paragraaf 6 doet.

Verder zijn er nog enkele inhoudelijke meningsverschillen met een concreet cijfermatig karakter. Die betreffen met name de toedeling van kosten voor de toegang en het voorliggend veld en het effect van tijdelijke extra middelen van het Rijk voor de jeugdzorg op het accres van het Gemeentefonds. Het Rijk is van mening dat een deel van de extra kosten voor de toegang aan gemeenten moet worden toegerekend omdat de gemeenten al vóór 2015 verantwoordelijk waren voor het voorliggend veld. Dit gaat volgens het Rijk om een bedrag van 155 miljoen euro. Het structurele effect hiervan op het accres is additioneel 41 miljoen euro. Het Rijk stelt voor om het tekort van 1,6-1,8 miljard euro in 2019 hiervoor met in totaal 196 miljoen euro te corrigeren.

Tabel 2 Overzicht van maatregelen waarover om redenen geen overeenstemming bestaat tussen Rijk en VNG met verwachte budgettaire opbrengst 2022-2028 (genoemde bedragen zijn van Rijkszijde)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Zaken vanuit de Jeugdwet niet meer te doen (B8, AEF Bijlage E, 11)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus	-25	-35	-40	-40	-40	-35	-15
Normeren behandelduur (rapport stuurgroep: paragraaf 4.3, blz. 25)	47	71	94	94	94	94	94
Verantwoordelijkheden inzake voorliggend veld nader bepalen (0,15 mld)	155	155	155	155	155	155	155
Leren en verbeteren (benchmarkmethode: 0,025 – 0,9 mld)	66	131	262	262	262	262	262
Accres over incidentele bijdragen 2019-2022 (0,04 mld)	41	41	41	41	41	41	41
Vergroten kostenbewustzijn/invoering eigen bijdragen (B20-B22): 0,2 mld -1,2 miljard afhankelijk van vormgeving	PM	PM	PM	184	184	184	184
Inzet en verwijzen volwassen GGZ (B19).	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal	284	363	512	696	696	701	721
	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM

AEF heeft in haar onderzoek aan gemeenten gevraagd om de meerkosten *in het kader van de nieuwe taken die voortvloeien uit de decentralisatie* in kaart te brengen. AEF heeft de uitkomsten van de enquête getoetst aan de hand van gedetailleerde data die beschikbaar waren uit een onderzoek voor het Fonds tekortgemeenten. Deze toets bevestigt de uitkomsten van de enquête. Daarmee ontvalt de argumentatie van het Rijk om het tekort in 2019 met 155 miljoen te corrigeren.

Wat betreft het accres, heeft het ministerie van Financiën toegelicht dat er in de systematiek van het gemeentefonds een structureel effect optreedt, zelfs als er slechts tijdelijk extra middelen ter beschikking worden gesteld. De VNG beargumenteert dat het accres groter zou zijn geweest indien er geen tekort zou zijn geweest op de middelen voor de jeugdzorg. Dat is op zich juist, indien het Rijk het tekort via extra middelen zou hebben weggewerkt. Maar dit raakt natuurlijk aan de kern van het verschil van inzicht tussen beide partijen. Voorts is in de taakopdracht van de Commissie aangegeven dat de Commissie geen bevoegdheid heeft om uitspraken te doen voor de periode tot aan het nieuwe kabinet.

De conclusie die de Commissie op basis van deze argumenten trekt, is dat het feitelijke tekort in 2019 met 41 miljoen euro neerwaarts dient te worden gecorrigeerd.

De VNG heeft in haar overzicht van maatregelen ook een maatregel opgenomen die in het AEF-rapport als optie wordt genoemd, waarin een deel van de jeugdzorg wordt verschoven naar de Wlz. De Commissie laat deze optie buiten beschouwing; budgettair is het slechts een verschuiving en beleidsmatig vergt het een aparte afweging.

Voorts heeft het Rijk in zijn overzicht de opbrengst van eigen bijdragen wel opgenomen en de VNG niet. Beiden zijn echter van mening dat invoering van eigen bijdragen een kwestie van politieke weging door de wetgever is, te beginnen door het nieuw te vormen kabinet. De Commissie is het hier mee eens. Feitelijk bestaat hier tussen partijen dus geen verschil van mening over maar een opbrengst uit hoofde hiervan kan in de uitspraak niet worden "meegerekend".

Tenslotte is er nog een verschil van inzicht over leren van elkaar, met name over hoe te benchmarken. Er is bij beide partijen geen twijfel dat gemeenten meer van elkaar kunnen leren en dat dit een krachtig onderdeel van de Ontwikkelagenda moet worden. Het punt waar het om

draait, is of daar een bedrag aan moet worden gekoppeld. Het Rijk is daarvoor, maar hanteert voor de opbrengst een zeer brede marge van 25 tot ruim 900 miljoen en kiest in tabel 2 voor een opbrengst van 262 miljoen euro per jaar. De VNG is daar om diverse redenen op tegen; zie de reactie van de VNG op de zienswijze van het Rijk.

De Commissie is, zoals gezegd, overtuigd van het belang en van het potentieel om van elkaar leren, maar vindt het lastig om op een inhoudelijk verantwoorde manier daar een bedrag aan te verbinden.

De Commissie doet op dit punt daarom een aanbeveling, die in paragraaf 6.3 wordt uitgewerkt en acht 'het leren van elkaar' een toetspunt bij de monitoring en evaluatie van de Ontwikkelagenda, zowel op landelijk als gemeentelijk niveau.

Samenvattend betekent dit dat er naast de opbrengsten van tabel 1 ook nog een aantal posten in tabel 2 zijn die na vaststelling in de Ontwikkelagenda de komende jaren opbrengsten zullen genereren. Dit betreft dan de introductie van kwaliteitsstandaarden (zie ook aanbeveling 5 in paragraaf 6), de normering van de behandelduur en maatregelen ter vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. Ook het leren van elkaar en eventueel -afhankelijk van politieke besluitvorming- eigen bijdragen kunnen nog extra opbrengsten leveren. Al met al is er, inclusief de vooralsnog onbekende PM-posten, potentieel om op middellange termijn (de komende kabinetsperiode) en nog meer op langere termijn (structureel) het tekort aan middelen in de jeugdzorg voor een aanzienlijk deel op te lossen.

Tot slot is er nog een discussiepunt wat betreft de geschatte bedragen van de opbrengsten van de maatregelen. In de tabellen 1 en 2 zijn puntschattingen vermeld. In de oorspronkelijke tabellen zoals die in de bijlagen zijn opgenomen zijn echter bandbreedtes aangegeven. De voorzitter van de stuurgroep en de VNG hebben aangegeven dat het noodzakelijk is om deze bedragen opnieuw te valideren om ze te hanteren in berekeningen die dienen om te komen tot vaststelling van de hoogte van de structureel benodigde middelen voor de jeugdzorg. Het Rijk is daar positiever over. De VNG is daar mede door de ervaringen van de afgelopen jaren terughoudender in geworden, zowel wat betreft het realisatietempo van de besparingen als wat betreft het totale besparingspotentieel. Met goede afspraken over monitoring en evaluatie moet het mogelijk zijn om hierover tot overeenstemming te komen. De Commissie geeft in de tabellen bedragen en geen bandbreedtes weer; partijen hebben bij de Commissie aangedrongen op (cijfermatige) duidelijkheid en het vermijden van exegetische teksten.

4.5. Overweging 5: de principes van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten als vertrekpunt

De vijfde overweging betreft de principes die voor de interbestuurlijke (financiële) verhoudingen tussen Rijk en gemeenten (grond)wettelijk zijn vastgelegd. Hierbij moet vooral gedacht worden aan art. 108, derde lid Gemeentewet ('De kosten, die verbonden zijn aan de door het Rijk voor gemeenten verplichte taken, worden door het Rijk vergoed'), art. 2 van de Financiële Verhoudingswet ('Indien gemeenten taken opgelegd krijgen wordt met kwantitatieve gegevens gestaafd aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen worden opgevangen'), alsmede art. 6 Code interbestuurlijke verhoudingen ('Het Rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor gemeenten inzicht in de financiële consequenties').

Er is geen twijfel over dat de uitvoering van de Jeugdwet voor gemeenten tot een verplicht takenpakket leidt in de vorm van medebewind, waarop bovengenoemde bepalingen van toepassing zijn. Slechts voor zover de gemeentelijke activiteiten niet rechtstreeks de uitvoering van de Jeugdwet betreffen, ligt er geen verplichting voor het Rijk tot bekostiging.

De ontwikkelingen inzake het volume en de financiële consequenties van de Jeugdwet, die zich sinds 2015 hebben voorgedaan, zijn in 2015 door het Rijk noch door gemeenten voorzien, hoewel in het wetgevingstraject door (onder andere) de Afdeling advisering Raad van State het risico ervan wel is gesignaleerd⁸. De Jeugdwet toont daarmee een spanning aan rond de verplichte uitoefening van taken waarbij gemeenten geacht worden bij te dragen aan vooraf door het Rijk geprognosticeerde budgettaire en inhoudelijke verwachtingen. Uitvoering van de Jeugdwet is een vorm van medebewind, maar de daarbij behorende financiële spelregels zijn niet consequent toegepast. Gevolg daarvan is dat, hoewel ook op de rijksbegroting aanzienlijk meer middelen voor de jeugdzorg zijn uitgetrokken dan in 2015 voorzien, het financiële nadeel vooral bij de gemeenten terecht is gekomen.

In deze context beschouwt de Commissie terugdringing van financiële tekorten een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten binnen de hiervoor genoemde wettelijke uitgangspunten.

⁸ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@62589/w13-13-0096-iii/>

4.6. Overweging 6: vermijd een ondoelmatige verdeling van de last van tekorten op de jeugdzorg tussen Rijk en gemeenten

Gemeenten hebben slechts in beperkte mate invloed op de instroom naar voorzieningen en de daarmee samenhangende kosten. Ruim 50% van de instroom loopt via andere routes dan de gemeentelijke toegang. Door deze externe verwijstroutes hebben gemeenten niet direct grip op een

deel van de jeugdzorgkosten. Gemeenten moeten, net als verzekeraars en zorgkantoren afspraken maken met de verwijzende partijen (bijvoorbeeld dat alleen naar gecontracteerd aanbod wordt verwezen) en met aanbieders van zorg (over bijvoorbeeld het aantal verrichtingen en de duur van behandelingen). Er is (te) veel variatie in de contracteisen tussen gemeenten en in de mate waarin gemeenten contractmanagement uitvoeren.

In het jeugdstelsel is bovendien, net als in de rest van de zorg, een centrale rol toegedacht aan de professional. Maar anders dan in de curatieve en langdurige zorg is het percentage *evidence-based* verrichtingen laag, namelijk slechts 10-12%, en is er geen stelsel waarin professionele standaarden worden gevalideerd, vastgelegd en benut voor verwijzing en (daarmee) bekostiging.

Inhoudelijk sturen op jeugdzorg is daardoor niet gemakkelijk. Aan het begin van de decentralisatie was dit niet direct duidelijk voor de meeste gemeenten.

Wat verder speelt, is dat tariefdifferentiatie ontbreekt, waardoor een sterk aanzuigende werking bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden om met name lichte ambulante problematiek op te pakken. De instroom in vormen van ambulante jeugdzorg neemt dan ook ieder jaar toe, evenals de behandelduur. Al deze factoren bij elkaar hebben bijgedragen aan de onbeheersbaarheid van de uitgaven voor de jeugdzorg.

Anderzijds is er wel degelijk een klein aantal *best practices* van gemeenten die er door bewust beleid in geslaagd zijn zowel inhoudelijk goede resultaten te boeken als financieel bevredigende resultaten. De Commissie verwijst hierbij naar het rapport⁹ van de Radboud Universiteit en het Verweij-Jonker instituut.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2021/03/31/eigenwijs-transformeren>

Toch mag uit het feit dat 3% van de gemeenten hiertoe in staat is, niet de conclusie worden getrokken dat de overige 97% datzelfde resultaat hadden kunnen bereiken. Met de *benefit of hindsight* kan dit ook vanuit een macroperspectief worden ingezien. In de periode 2005-2015 bedroeg de groei van de jeugdzorg (-kosten) 250%. Voor de jaren daarna werd een bescheiden autonome groei ingeschat en dachten gemeenten zelfs een besparing van 8% (circa 300 miljoen euro) op de jeugdzorg (-kosten) te kunnen realiseren. Het was te optimistisch om te veronderstellen dat het na een periode van zulke sterke groei mogelijk zou zijn om in korte tijd een structurele daling van de uitgaven voor de jeugdzorg te realiseren door overdracht aan een nieuwe, nog onervaren speler.

Conclusie die hieruit volgt, is dat beide partijen verkeerde inschattingen hebben gemaakt. Hierdoor is per saldo niet voldaan aan artikel 108, derde lid, Gemeentewet. Maar door ontbrekende informatie is het echter niet goed mogelijk om op een enigszins objectieve wijze het aandeel van de tekorten te bepalen waarvoor de gemeenten verantwoordelijk kunnen worden gehouden en op basis daarvan dan te concluderen dat gemeenten dat deel zelf moeten oplossen. Maar zelfs als dat wel zou kunnen, wijst de Commissie deze redenering af, omdat toepassing ervan tot gevolg zal hebben dat de gemeentefinanciën dan nog jaren in de gevarenzone zullen verkeren met allerlei negatieve gevolgen.

De reden daarvan is dat zich ook de komende jaren aanzienlijke tekorten bij de jeugdzorg zullen voordoen, zelfs als gemeenten op basis van het rapport van de stuurgroep en dit advies volledig gecommitteerd aan de slag gaan met uitvoering van (het grootste deel van) de maatregelen zoals die in het rapport van de stuurgroep zijn opgenomen. De oorzaak daarvan is simpelweg dat het tijd gaat kosten voordat de opbrengsten van de te nemen maatregelen hun volle omvang hebben bereikt.

Dit zou in de periode tot 2028 tot verdere negatieve gevolgen leiden voor het functioneren van gemeenten, omdat gemeenten gehouden zijn om sluitende begrotingen op te stellen. Dat zal leiden tot de noodzaak van extra ombuigingen met nog meer negatieve gevolgen op het domein van de autonome taken, dan wel tot sterke lastenverhogingen op het beperkte belastinggebied van gemeenten.

5. Uitspraak

Op basis van de zes overwegingen komt de Commissie tot de volgende uitspraken over de vragen die de VNG aan de Commissie heeft voorgelegd.

1. Het Rijk dient voor 2022 het feitelijke tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg te compenseren, neerwaarts gecorrigeerd voor de accresbijstelling van 41 miljoen euro en de incidentele middelen voor 2022 van 300 miljoen euro, en geïndexeerd met de accrespercentages voor de periode 2020-2022, dat wil zeggen respectievelijk 4,62%, 3,71% en 3,65%. Hierbij wordt uitgegaan van het gemiddelde van de bandbreedte van het feitelijke tekort, dat wil zeggen 1,7 miljard euro. Voor 2022 resulteert dan een bedrag van 1,9 miljard euro. Na correctie met 341 miljoen euro resulteert voor 2022 een bedrag van 1,56 miljard euro als basis.
2. Voor zover de no regret maatregelen op basis van het akkoord van 22 april jl. en de nog op te stellen Ontwikkelagenda (zie hierna) in 2022 al opbrengsten genereren, dienen die bedragen te worden afgetrokken van de 1,56 miljard euro.
3. Na 2022 wordt voor ieder volgend jaar het door het Rijk aan het Gemeentefonds toe te voegen bedrag van 1,9 miljard euro wederom steeds aangepast met het accrespercentage van het Gemeentefonds en gecorrigeerd met 41 miljoen euro en verminderd met de opbrengsten van dat jaar van de maatregelen uit het akkoord van 22 april en de Ontwikkelagenda. Daarbij wordt steeds uitgegaan van het gemiddelde van de boven- en ondergrenzen van de bandbreedtes van de opbrengsten (zie de tabellen). Eventuele afwijkingen worden achteraf gecorrigeerd; zie daarvoor punt 14.
4. Voor een vlotte uitvoering is het noodzakelijk dat een nieuw kabinet op korte termijn de door de stuurgroep geformuleerde fundamentele vragen beantwoordt over de reikwijdte van de Jeugdwet, over de rol van gemeenten in de uitvoering van de Jeugdwet en het uitvoeringsniveau van voorzieningen op grond van de Jeugdwet en vervolgens de daarvoor eventueel noodzakelijke wetgeving zo snel mogelijk in gang zet. Zie ook de aanbevelingen hierover in paragraaf 6.
5. Gemeenten en Rijk gaan voortvarend aan de slag met de inrichting en uitvoering van een Ontwikkelagenda 2022-2028. Deze Ontwikkelagenda dient uiterlijk op 1 januari 2022 vastgesteld te zijn door VNG en Rijk en geeft een concrete tijdsplanning van de ingangsdatum van maatregelen, alsmede een monitoring en evaluatie van de uitvoering ervan in kwantitatieve en kwalitatieve zin. In deze agenda vormen de maatregelen uit tabel

1 hiervoor het startpunt, aangevuld met de maatregelen uit tabel 2 die nader uitgewerkt moeten worden en eventueel aangevuld met invoering van een eigen bijdrage.

6. Gemeenten maken met het Rijk nader afgestemde prognose van de netto opbrengsten van de PM-maatregelen voor de periode 2022-2028. De gemiddelde waarden van de boven- en ondergrens van de bandbreedtes uit tabel 1, gebaseerd op het werk van de stuurgroep, vormen hiervoor de basis. Of een eigen bijdrage onderdeel is van de maatregelen is, zoals hiervoor aangegeven een politieke keuze die in de kabinetsformatie moet worden gemaakt.
7. De Commissie stelt vast dat er tot nu toe weinig voortgang is geboekt in de toepassing van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NVO) door gemeenten. Om die reden ondersteunt de Commissie de indiening van het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen, zullen in voorkomende gevallen direct stappen richting regionalisatie kunnen worden gezet.
8. De uitvoering van de Ontwikkelagenda wordt door een gezamenlijke stuurgroep gemonitord onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die de mogelijkheid heeft om op te schalen, bijvoorbeeld naar het overhedenoverleg, wanneer de uitvoering van de Ontwikkelagenda stagneert.
9. Tevens wordt een onafhankelijke deskundigencommissie ingesteld met deskundigen op het gebied van jeugdzorg, openbare financiën en interbestuurlijke verhoudingen om zicht te krijgen op de implementatie en (structurele) opbrengsten van de maatregelen zowel landelijk als voor een representatieve steekproef van gemeenten. Ook op gemeentelijk niveau wordt de voortgang van de Ontwikkelagenda jaarlijks gemonitord en beoordeeld, ook op het punt van de toerusting van gemeenten en de kwaliteit van hun prestaties, zowel inhoudelijk als financieel. Daarvoor wordt een standaard set indicatoren ontwikkeld. De Commissie doet de suggestie dat gemeenten daarbij zoveel mogelijk een beroep doen op lokale (respectievelijk gezamenlijke) rekenkamers.
10. De Commissie adviseert om in 2026 een uitgebreide evaluatie uit te voeren naar de opbrengsten van de Ontwikkelagenda en de resultaten van de monitoring te analyseren om op die manier te komen tot vaststelling van de hoogte van de structurele opbrengsten van de maatregelen.
11. Mocht uit deze ex post evaluaties blijken dat de ex ante berekende reeksen van de maatregelen uit de Ontwikkelagenda (respectievelijk de tabellen 1 en 2) afwijken van de gerealiseerde opbrengsten dan geeft dat, conform artikel 108, 3^e lid Gemeentewet, aanleiding om de compensatie aan te passen, mits de gemeenten zich daadwerkelijk op een gedegen wijze en conform de tijdsplanning hebben ingezet voor de implementatie

van de afgesproken maatregelen. Dit moet blijken uit de onafhankelijke evaluaties. Om dit voorstel praktisch uitvoerbaar te houden, dienen partijen tot een uniforme clustering van maatregelen te komen in een beperkt aantal grote blokken. Beide partijen hebben hiervoor in hun zienswijzen reeds voorstellen gedaan. Het komt er nu aan op dat beide partijen daar gezamenlijk een lijn over afspreken met elkaar.

12. De derde vraag van de VNG over de compensatie voor al geleden tekorten op de jeugdzorg kan de Commissie niet beantwoorden omdat de Commissie op basis van artikel 2 van het Instellingsbesluit niet bevoegd is om hier uitspraken over te doen: *'het oordeel van de Commissie ziet niet op de periode tot aan het nieuwe kabinet ten aanzien van de dan geldende financiële situatie van gemeenten.'*
13. De verwachting is dat de jeugdzorg rond 2028 in rustiger vaarwater is gekomen. Ook daarna is het goed dat periodiek een evaluatie plaatsvindt om na te gaan of de bekostiging door het Rijk toereikend is. Uiteraard wordt daarbij rekening gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en eventuele wetswijzigingen. Verwacht mag worden dat steeds meer gemeenten *best practices* overnemen en dat daarmee de sturing op beleid en uitvoering zullen verbeteren. In dit kader adviseert de Commissie om het CPB te vragen in haar prognoses voortaan ook aandacht te schenken aan de uitgaven voor de jeugdzorg.
14. Wat betreft de vierde en vijfde vraag van de VNG over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten voor de inrichting en uitvoering van de Ontwikkelagenda, is de Commissie het eens dat de gemeenten (nog meer) in positie moeten worden gebracht om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Tegelijkertijd kunnen op basis van de *best practices* gemeenten ook op basis van de huidige wet nu al meer kunnen dan ze zelf veelal denken. In paragraaf 6.2 over de versterking van de beleidsruimte van de gemeenten komen we hierop terug.

6. Aanbevelingen

Onze aanbevelingen hebben betrekking op de reikwijdte van de wet, de beleidsvrijheid van gemeenten, het leren van elkaar en de formulering van kwaliteitsstandaarden en kwaliteitsregisters.

6.1. Aanbeveling 1: Begrens de jeugdhulpplicht en zet in op normaliseren

De Jeugdwet stelt geen norm aan het gewenste voorzieningenniveau; er is alleen een minimaal voorzieningenniveau bepaald. Gemeenten voelen zich beperkt in de ruimte om hun verantwoordelijkheid af te bakenen. Op het gebied van jeugdzorg worden bovendien maatschappelijk weinig verschillen geaccepteerd. De stuurgroep geeft aan dat hier een opdracht ligt voor de wetgever om aan te geven hoe smal of breed het voorzieningenniveau zou moeten zijn.

De Commissie onderschrijft dit. Het is geen optie om de Jeugdwet ongewijzigd te laten omdat alleen een minimaal voorzieningenniveau te onbepaald is en geen aanknopingspunten bevat om te komen tot een (financieel) houdbaar jeugdstelsel. Het rapport schetst drie scenario's om tot meer helderheid te komen. De Commissie beschouwt het inhoudelijke scenario als het meest overtuigende, ook omdat het aansluit bij het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).

Het inhoudelijke scenario komt erop neer dat de jeugdhulpplicht wordt beperkt tot drie situaties waarin gemeenten gehouden zijn individuele hulp op grond van de Jeugdwet aan te bieden. Het betreft situaties waarbij de gebruikelijke zorg niet afdoende is:

- 1) Er zijn vastgestelde zorgen over de veiligheid van het kind (kindermishandeling, onveilige woonomgeving, etc.).
- 2) Een kind heeft een vastgestelde psychische aandoening, stoornis of geestelijk en/of lichamelijke beperking waarbij het eigen vermogen van de sociale omgeving ontoereikend is om gezond op te groeien en te participeren in de maatschappij.
- 3) Bij overige opvoed- en opgroevragen geldt alleen een jeugdhulpplicht als zonder de jeugdhulp het kind niet kan participeren in de maatschappij (deelnemen aan onderwijs, vrijetijdsbesteding en sociale contacten).

Deze afbakening maakt tegelijkertijd helder welke problematiek vanzelfsprekend bij opgroeien hoort. Kinderen komen dan niet meer in de jeugdhulp terecht voor problemen die bij het gewone opvoeden en opgroeien horen. Gemeenten en Rijk kunnen hiertoe investeren door in te zetten op het versterken van het normale leven en veerkracht.

6.2. Aanbeveling 2: Versterk de beleidsvrijheid van de gemeenten

In de huidige wetgeving hebben gemeenten nu ook al veel beleidsvrijheid. Het is aan gemeenten om deze ruimte ook daadwerkelijk te benutten. Daarbij benadrukt de Commissie het belang van het gestructureerd opschalen van werkzame elementen uit *best practices* die de beleidsvrijheid versterken en het bevorderen van het lerend vermogen van gemeenten. Dit kan onderdeel zijn van de diagnostische monitoring die de Commissie bij aanbeveling 4 benoemt. Daarnaast kan een aantal wetswijzigingen doorgevoerd worden die de beleidsvrijheid verder versterken en de uitvoeringsvrijheid zo min mogelijk aantasten. Deze wetswijzigingen hangen samen met de fundamentele keuzes die de wetgever moet maken over de reikwijdte van de wet.

6.3. Aanbeveling 3: Benut beter het potentieel om van elkaar te leren

Een van de voordelen van decentralisaties is dat er ruimte is om ideeën uit te testen en om te onderzoeken wat werkt en ook wat niet werkt. Die diversiteit aan ervaringen van gemeenten kan beter benut worden. Uit de praktijkvariatie op dit moment, ook na correctie voor achtergrondkenmerken, blijkt dat er ruimte voor verbetering bestaat door beter te leren van de best presterende gemeenten. Gemeenten en VNG dienen hierop meer te sturen.

Om de verbinding te kunnen maken tussen de leefwereld van burgers en de handelingspraktijken van professionals in het jeugdhulpdomein enerzijds en de systeemwereld van de (gemeentelijke) organisatie en ketenpartners anderzijds, bepleit de Commissie een aanpak die gebaseerd is op een systematische diagnostische monitoring en onderzoek. Jaarlijkse evaluaties van de voortgang op landelijk en gemeentelijk niveau kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het lerend vermogen van gemeenten. Om te leren van elkaar is het belangrijk dat management-informatie over indicatoren gestandaardiseerd is en de reeds beschikbare spiegelrapportages van CBS¹⁰ met informatie over outcome zo breed mogelijk gedeeld kunnen worden. Verder zou het goed zijn als de *best practices* worden vertaald in eenvoudige *do's and dont's* en leidende principes die op maat kunnen worden toegepast.

¹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/25/spiegelrapport-jeugdhulp>

6.4. Aanbeveling 4: Versterk de sturing op kwaliteit

De stuurgroep wijst het beperkte sturende vermogen van gemeenten aan als één van de factoren van het sterk oplopende budget en benoemt als *no regret* interventie: betere sturing op kwaliteit en doelmatigheid. De Commissie constateert dat de stuurgroep vele scenario's en interventies formuleert voor betere sturing op doelmatigheid. Deze ontbreken echter voor het sturen op kwaliteit. Kwaliteit en doelmatigheid kunnen niet los van elkaar worden gezien en zorgen tezamen voor effectieve jeugdzorg. De Commissie beveelt aan dit aspect in de ontwikkelagenda een expliciete plaats te geven. Het ontwikkelen, implementeren en opvolgen van kwaliteitsstandaarden is een urgente zaak. Er zijn slechts 10-12% effectieve jeugdzorg-interventies, die zelfs niet altijd worden toegepast. De Commissie beveelt de ministeries van VWS en V&J aan een landelijke kring/netwerk te formeren met wetenschappers, professionals en cliënten om kwaliteitsstandaarden blijvend te ontwikkelen. Hierin kunnen alle initiatieven en organisaties, die zich nu vaak los van elkaar hiervoor inzetten, elkaar versterken. Aansluiting bij het Zorginstituut NL is een optie. Vervolgens is het aan de gemeenten en jeugdzorgorganisaties deze kwaliteitsstandaarden als sturingsinstrument te gebruiken en continue doorontwikkeling te stimuleren. Te overwegen is om ZonMw hiervoor een programma te laten ontwikkelen, bijvoorbeeld via academische werkplaatsen. Hier kan sprake zijn van een tweesnijdend zwaard: de kwaliteit van de zorg verbetert en de kosten kunnen afnemen doordat het percentage ineffectieve interventies afneemt.

6.5. Aanbeveling 5: overweeg uitbreiding landelijke inkoop specialistische jeugdzorg

Het conflict tussen Rijk en VNG speelt zich af binnen het huidige jeugdstelsel. Het is aan het nieuwe kabinet om fundamentele besluiten te nemen over dit stelsel. Een aantal complexe gedecentraliseerde zorgvormen zoals de gespecialiseerde jeugd-GGZ en andere vormen van jeugdhulp wordt nu via het Landelijk Transitie Arrangement (LTA) landelijk ingekocht. De omvang van deze inkoop is de afgelopen jaren verminderd, terwijl de vraag naar hooggespecialiseerde jeugdzorg, zeker binnen de jeugd-GGZ is toegenomen. Daarnaast zijn er signalen over onvoldoende deskundigheid bij gemeenten om vormen van hooggespecialiseerde zorg tijdig en adequaat in te zetten. De Commissie geeft de VNG in overweging om de budgetten van de hooggespecialiseerde jeugdzorg opwaarts te herijken, zo nodig uit te breiden met ander aanbod en een programma te laten ontwikkelen voor verhoging van de deskundigheid in de gemeentelijke toegang zodat de triage (bepaling van de urgentie en risicotaxatie) plaatsvindt door hiervoor toegeruste professionals (zoals de Jeugdwet bepaalt). In het kader van innovatie

en doorontwikkeling van de zorgfuncties die onder het LTA geschaard zijn of worden, adviseert de Commissie om het door ontwikkelen van ontwikkelagenda's actief ter hand te nemen.

7. Slotopmerkingen

De afgelopen jaren is bij overheidsorganisaties zowel op nationaal, regionaal als lokaal niveau met grote veranderopgaven gebleken dat de uitvoerings- en veranderkracht tekortschiet. De VNG heeft op vragen van de Commissie of dit op het terrein van de jeugdzorg ook een probleem is, aangegeven dat dit niet het geval is. Volgens de VNG zijn gemeenten bereid en in staat om de komende jaren de complexe Ontwikkelagenda voor de jeugdzorg op te stellen en adequaat uit te voeren.

De Commissie heeft hier kennis van genomen, maar stelt tegelijkertijd vast dat er bij de gemeenten een aanzienlijke variatie bestaat wat betreft de tekorten voor de jeugdzorg. De Commissie beschouwt die variatie als een signaal dat lang niet bij alle gemeenten de uitvoerings- en veranderkracht op orde is. De Commissie beveelt daarom aan dat in de evaluaties van de Ontwikkelagenda aandacht wordt besteed aan dit punt om tijdig eventuele knelpunten op het spoor te komen. Indien daaruit daadwerkelijk knelpunten naar voren komen, stelt de Commissie voor dat vanuit de ondersteuningsteams 'Zorg voor de jeugd' wordt bijgesprongen.

De Commissie constateert voorts dat het voorgelegde geschil dieper steekt dan de inrichting van de Jeugdwet, de omvang van het bijbehorende budget en de eventueel te treffen maatregelen. Het vraagstuk duidt op de meer in algemene zin schurende interbestuurlijke verhoudingen. Het is niet aan de Commissie daar in te treden; zij wijst wel op de recente adviezen van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen¹¹, van de Raad voor het Openbaar Bestuur¹² en van de Afdeling advisering van de Raad van State¹³.

¹¹ <https://www.overheidvannu.nl/dossiers/studiegroep/artikelen/2020/05/07/column-financiele-verhoudingen-volgende-bestuurlijke.-maar-dat-is-al-een-tijdje-niet-meer-waar>

¹² <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>

¹³ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@123626/w04-20-0440/>

Dit leidt er voor de Commissie toe om te benadrukken dat de hierboven geformuleerde uitspraak door beide partijen in de bredere context van de interbestuurlijke verhoudingen moet worden beantwoord en op deze wijze aan de onderhandelende partijen in de kabinetsformatie moet worden voorgelegd. Ook de Ontwikkelagenda moet in dat bredere, interbestuurlijke kader worden begrepen.

Daarom adresseert de Commissie aan Rijkszijde niet alleen de staatssecretaris van het Ministerie van VWS maar tevens nadrukkelijk de minister van het Ministerie van BZK.

De Commissie is er tot slot van overtuigd dat onze uitspraken zoals verwoord in paragraaf 5 in combinatie met de aanbevelingen in paragraaf 6 met voorts goede monitoring en waar nodig bijsturing, kunnen leiden tot een goed werkend en financieel stabiel stelsel van jeugdzorg. Ook dan zal naar onze overtuiging de jeugdzorg net als het onderwijs 'een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering' blijven zoals dit in de Grondwet is geformuleerd.

Den Haag, 18 mei 2021

De voorzitter, de heer drs. R. van Zwol

De heer drs. A.A.M. Brok

De heer drs. A.H.M. de Jong

De heer drs. H.H. Sietsma

Mevrouw drs. J.F. de Vries

Woord van dank

De uitspraak van de Commissie is op dringend verzoek van beide partijen, VWS namens de rijksoverheid en VNG namens de gemeenten, in een uiterst kort tijdsbestek voorbereid en opgesteld. Namens de Commissie spreek ik mijn dank uit aan degenen die hieraan in deze omstandigheden zo ruimhartig aan hebben meegewerkt.

Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar medewerkers van het Ministerie van VWS en VNG die de Commissie enkele malen in heel korte tijd gevraagde nadere, feitelijke informatie hebben verstrekt.

Zowel leden van het onderzoeksteam van het AEF-rapport Stelsel in Groei als de voorzitter van de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (mw. drs. M. Sint), hebben hun agenda vrijgemaakt om bij de start van de werkzaamheden de Commissie te woord te staan.

In de eindfase van onze werkzaamheden hebben de hoogleraren Verhey en Boogaard zich beschikbaar gesteld om met de Commissie te reflecteren op een aantal staatsrechtelijk-bestuurlijke vraagstukken.

Niet in de laatste plaats dankt de Commissie het door beide partijen ter beschikking gestelde onafhankelijke secretariaat in de personen van Bianca den Outer en Dirk Jimmink van Jb Lorenz. Zowel hun inhoudelijke kennis van de jeugdzorg als hun efficiënte ondersteuning bij de regeling van de werkzaamheden verdient een groot compliment.

Tot slot wil ik als voorzitter van de Commissie mijn vier medeleden eveneens veel dankzeggen. Ook zij hebben hun volle agenda's open gebroken om het verzoek van beide partijen op kortst mogelijke termijn te beantwoorden. Hun grote betrokkenheid bij de jeugdzorg, diepgaande kennis van financiële en bestuurlijke vraagstukken, en het wijs en harmonieus onderling beraad maakte het voor mij een voorrecht de commissie de mogen voorzitten.

Richard van Zwol

Den Haag, 18 mei 2021

Bijlage 1 Instellingsbesluit Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg

Geldend van 11-05-2021 t/m heden

Besluit van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 april 2021, kenmerk 2352070-1007695-J, tot instelling van de Commissie van Wijzen voor geschillen tussen het Rijk en gemeenten ten aanzien van de bestuurlijke weging rond het jeugdzorgbudget (Instellingsbesluit Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget jeugdzorg)

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;
Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. **Commissie:** de Commissie van Wijzen voor geschillen tussen het Rijk en gemeenten in de bestuurlijke weging rond het jeugdzorgbudget, als bedoeld in artikel 2;
- b. **Partijen:** het Rijk, vertegenwoordigd door de Staatssecretaris, en gemeenten, vertegenwoordigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);
- c. **Staatssecretaris:** Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- d. **Stuurgroep:** de Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie van Wijzen.
2. De Commissie heeft tot taak een onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen over geschillen rond onderdelen die betrokken zijn bij de bestuurlijke weging en waarover Partijen niet tot overeenstemming komen. Dit advies kan zien op:
 - a. De weging van de uitkomsten van het onderzoek van AEF.
 - b. De weging van de door partijen verrichte inspanningen om een beter, effectiever en efficiënter jeugdhulpstel te bewerkstelligen en de eerder afgesproken bestuurlijke maatregelen.
 - c. De uitwerking van de maatregelen en varianten uit de Stuurgroep.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden.
2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. De voorzitter en de andere leden worden door de Staatssecretaris benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de Commissie.
5. De voorzitter en overige leden kunnen op eigen verzoek worden ontslagen.
6. Bij ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden besluit de Staatsecretaris, hetzij op voorspraak van Partijen, hetzij op voorspraak van de voorzitter (behoudens zijn eigen positie), tot schorsing of ontslag.
7. Met ingang vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit worden tot leden van de Commissie benoemd:
 - a. dhr. drs. R. van Zwol, tevens voorzitter, op voordracht van beide Partijen;
 - b. dhr. drs. A.H.M. de Jong, op voordracht van de Staatssecretaris;
 - c. mw. drs. J.F. de Vries, op voordracht van de Staatssecretaris;
 - d. dhr. drs. A.A.M. Brok, op voordracht van de VNG;
 - e. dhr. drs. H. Sietsma, op voordracht van de VNG.
8. Indien een lid niet (meer) in staat is deel te nemen aan de Commissie, wordt dit lid vervangen door een kandidaat zoals genoemd op een lijst waarin Partijen voorzien.

Artikel 4. Instellingsduur

De Commissie wordt opgeheven twee weken nadat haar advies, zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, door Partijen openbaar wordt gemaakt.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. In het secretariaat wordt voorzien door de Staatssecretaris.
3. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie.
4. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.
5. Indien ambtenaren, in dienst van een ministerie, tot medewerker van het secretariaat worden benoemd, zijn zij tegenover anderen dan de Commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband van de werkzaamheden van de Commissie bekend is geworden.

Artikel 6. Werkwijze Commissie

1. De Commissie stelt haar werkwijze vast, mede op basis van hetgeen Partijen zijn overeengekomen.
2. De Commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen

1. De Commissie worden alle relevante stukken ter hand gesteld waar Partijen zich op beroepen in het kader van voorgelegde geschillen.
2. De Commissie kan tevens uit eigen beweging stukken en (mondelijke) inlichtingen bij Partijen en relevante derden opvragen.

Artikel 8. Vergoeding voorzitter en leden

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend overeenkomstig het maximum van salarisschaal 18 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren, vermenigvuldigd met een arbeidsduurfactor van 0,25 fte/per maand.
2. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend overeenkomstig het maximum van salarisschaal 17 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren, vermenigvuldigd met een arbeidsduurfactor van 0,25 fte/per maand.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid wordt geen vergoeding verstrekt aan zij die op grond van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies zijn uitgesloten van een vergoeding.

Artikel 9. Reis- en verblijfkosten

De voorzitter en leden van de Commissie ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten overeenkomstig hetgeen daarover is overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren, voor zover zij niet vallen onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 10. Kosten

De kosten van de Commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de Staatssecretaris. Onder kosten worden in ieder geval verstaan de vergoeding van de voorzitter

en leden, reis- en verblijfkosten en kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor de inzet van het secretariaat als bedoeld in artikel 5.

Artikel 11. Openbaarmaking en archivering

1. Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de Commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan Partijen uitgebracht of overgedragen.
2. Het oordeel van de Commissie wordt door Partijen gezamenlijk openbaar gemaakt door toezending aan de Tweede Kamer.
3. De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Artikel 12. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 5 maart 2021.
2. Dit besluit vervalt twee weken nadat het advies, zoals bedoeld in artikel 2, door Partijen gezamenlijk openbaar is gemaakt.

Artikel 13. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, P. Blokhuis

