

BEMERKINGEN INZAKE DE ARBITRAGE VAN DE COMMISSIE VAN WIJZEN BETREFFENDE DE STRUCTURELE FINANCIERING VAN DE JEUGDHULP

D.J. ELZINGA

3 mei 2021

Vraagstelling:

‘1. Het Rijk lijkt in haar zienswijze de stelling te betrekken dat zij geen formele verantwoordelijkheid heeft voor het Jeugdstelsel en om die reden niet verplicht is de gemeenten de middelen te verschaffen, die deze nodig hebben om hun rol en verantwoordelijkheden uit hoofde van de Jeugdwet na te komen. Het Rijk voert immers op dat zij van oordeel is dat gemeenten autonoom zijn en geen uitvoeringsloket vormen van het Rijk.

Graag vernemen wij uw zienswijze op dit onderdeel van het verweer van het Rijk. Naar onze opvatting is (i) het Rijk wel degelijk stelselverantwoordelijk voor de Jeugdwet en dient (ii) zij in die hoedanigheid ex artikel 108, lid 2 van de Gemeentewet de gemeenten in staat te stellen hun verplichtingen adequaat na te kunnen komen. In casu betekent dat extra middelen beschikbaar stellen.

2. In (meer) afgeleide zin lijkt het Rijk zich tevens op het standpunt te stellen dat het probleem met de Jeugdwet niet alleen (exclusief) de verantwoordelijkheid van de gemeenten is (op basis van de aangehaalde redeneerlijn, zie boven) maar zij daarenboven in haar hoedanigheid van stelselverantwoordelijke voor het fungeren van het algehele openbaar bestuur evenmin een verantwoordelijkheid heeft om gemeenten die (forse) (financiële) problemen ervaren tegemoet te komen.

Ook op dit onderdeel van de zienswijze van het Rijk vernemen wij graag uw oordeel.’

Beantwoording

De Inhoudelijke zienswijze van het Rijk - in relatie tot de Pleitnota van de VNG - geeft, op basis van de tweeledige vraagstelling - aanleiding tot de volgende bemerkingen:

1. Duidelijk is dat het Rijk niet direct en per se de conclusie wil trekken dat het verschil tussen de gemeentelijke uitgaven voor de jeugdhulp en de middelen die zij daarvoor ontvangen van het Rijk voor rekening van het Rijk moet komen. De letterlijke conclusie is: ‘Het is op voorhand geenszins vanzelfsprekend dat er structureel extra Rijksmiddelen nodig zijn’. (p. 2 Zienswijze). De argumentatie is hier als volgt: ‘Dat past niet bij de verantwoordelijkheid van gemeenten, die immers geen uitvoeringsorganisatie van het Rijk zijn en (directere) mogelijkheden hebben om (de risico’s op) hogere uitgaven te beperken. Het

past evenmin bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een houdbaar jeugdstelsel. Een maximale inspanning is nodig om het jeugdstelsel weer houdbaar te maken.' Einde citaat. Deze stellingname vormt de kern van het geschil dat is voorgelegd aan de commissie van wijzen.

2. Ter nadere adstructie is hier van belang om te verwijzen naar strekking en betekenis van artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet, mede in relatie tot het stelsel van de Grondwet. De Grondwet formuleert in art. 124 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.' En in het tweede lid: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' In art. 108 Gemeentewet wordt een en ander herhaald: 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.' Lid 2: 'Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend. Lid 3: 'Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.' De gemeenten zijn derhalve autonoom betreffende hun eigen huishouding. Zij kunnen initiatieven nemen, financiële middelen alloceren en re-alloceren, subsidiëren, ondersteunen, beleid, bestuur en regels afkondigen om nieuwe vraagstukken van een oplossing te voorzien, al dan niet met behulp van de vrije financiële middelen die hiervoor beschikbaar moeten zijn. Daarnaast kunnen de gemeenten door Rijk en provincie in *medebewind* worden geroepen en wel om nationale of provinciale regels en beleid ten uitvoer te brengen. En voor dat medebewind - voor die verplichte uitvoering van hoger beleid en hogere regels - krijgen de gemeenten van het Rijk of van de provincie een vergoeding voor de daaraan verbonden kosten (art. 108 lid 3 Gemeentewet).
3. Wat betreft de duiding van art. 108 lid 3 Gemeentewet moet worden opgemerkt dat er in beginsel geen duidelijke juridische grondslag is om bij de vaststelling van de rijksvergoeding voor taken die in medebewind worden uitgevoerd te differentiëren tussen taken die gesloten zijn en taken die een zekere beleidsvrijheid met zich mee brengen. In beginsel moet voor de brede variatie aan taken die door de gemeenten in medebewind wordt uitgevoerd door het Rijk een adequate en dekkende financiering worden aangeboden. In de praktijk echter lijkt het er steeds vaker op dat gesloten medebewindstaken (het mechanische medebewind) meer en beter van een adequate financiering worden voorzien dan medebewindstaken die beleidsvrijheid met zich mee brengen. De vergoeding (en verevening) die hier plaats vindt, is in de loop van

de tijd uiterst ingewikkeld geworden en heeft geleid tot zeer complexe discussies over de opzet en de verdelingsmaatstaven van het Gemeentefonds en van andere vormen van financiering. Ook de overbrenging van de financiering van delen van het medebewind naar de algemene uitkering - ter vervanging van bijvoorbeeld specifieke uitkeringen - is debet aan deze ontwikkeling. Ten principale kan echter worden volgehouden en beargumenteerd dat de verplichte uitvoering van het medebewind - van welke aard dan ook - vereist dat de gemeenten ook financieel daartoe in staat moeten worden gesteld, vooral omdat mankerende vormen van financiering ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de taken die de gemeenten in autonomie uitvoeren. De financiële tekorten die door de decentralisatie van de jeugdzorg zijn ontstaan hebben bijvoorbeeld vergaande gevolgen voor de gemeentelijke autonomie en de daarvoor beschikbare financiële middelen.

4. In het kader van de voorliggende vraagstelling is dan ook een belangrijk aspect welke - vanuit Grondwet en wet bezien - de verhouding zou moeten zijn tussen de autonome gemeentelijke sfeer en de sfeer van het medebewind. Bij de lokale autonomie gaat het om een onbepaalde bevoegdheid. Er is niet nauwkeurig omschreven op welke terreinen de gemeente beleidsinitiatieven kan nemen of voorzieningen in het leven kan roepen. De ruimte van die lokale autonomie wordt in sterke mate bepaald door wat provincie en Rijk als bevoegdheden hebben of aan zich hebben getrokken. Wordt op bepaalde beleidsterreinen voorzien in hogere regelgeving dan beperkt dat meteen de lokale autonome ruimte. En wordt de gemeente in medebewind geroepen op het betreffende terrein dan beperkt ook dat de autonome sfeer aanzienlijk. Immers Rijk of provincie bepalen in dat geval de kaders waarbinnen de lokale uitvoering zich kan en moet voltrekken. In de sfeer van het medebewind zijn de gemeenten derhalve 'uitvoerders' van provinciaal of nationaal beleid. En het al dan niet dwingende karakter van die uitvoering wordt in belangrijke mate bepaald door de mate van beleidsvrijheid die wordt geboden. Bij sommige vormen van medebewind - zoals de toepassing van de Kieswet - is die beleidsvrijheid vrijwel afwezig - en dat noemen we om die reden 'mechanisch medebewind'; in andere gevallen is die beleidsvrijheid groter, maar in alle gevallen van medebewind gaat het om verplichte uitvoering door de gemeenten van op hoger niveau vastgesteld beleid of van uitgevaardigde regelgeving. Wat betreft de algemene verhouding tussen autonomie en medebewind kan in ieder geval worden vastgesteld dat de omvang van het totale medebewind niet zodanig mag zijn dat er nauwelijks nog ruimte is voor de lokale autonomie. En ook mogen de effecten van het medebewind niet zodanig zijn dat de uitoefening van de lokale autonomie substantieel en structureel in het gedrang komt. Zou daar wel sprake van zijn dan is er een evidente strijd met wet en Grondwet, en wel omdat deze een garantie geven voor een substantiële gemeentelijke autonomie. En indien het totale medebewind de autonome sfeer verdringt of zeer nadelige effecten heeft voor de lokale autonomie dan brengt een dergelijke situatie het beeld van de gemeente als 'uitvoeringskantoor van de nationale overheid' een stuk dichterbij.

5. Een annex aspect van de verhouding tussen autonomie en medebewind ziet op de zogenaamde 'paradox van de beleidsvrijheid'. In 2019 werd in opdracht van het departement van BZK door het bureau B&A een onderzoeksrapport gepubliceerd onder de titel 'Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten'. Aan de hand van onder meer de toepasselijke nationale regelgeving wordt in dat rapport geïnventariseerd welke de mate van beleidsvrijheid is op de verschillende medebewindsterreinen. Er worden vier kwadranten gepresenteerd die de mate van beleidsvrijheid weergeven; (a) verplichte taken met veel voorschriften: niet beleidsvrij; (b) verplichte taken met weinig voorschriften: gering beleidsvrij; (c) niet verplichte taken met weinig voorschriften: beleidsvrij en (d) niet verplichte taken met veel voorschriften: gering beleidsvrij. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat op papier de lokale beleidsvrijheid het grootst is op de terreinen van economie, cultuur en ontspanning en openbare ruimte en recreatie. Deze beleidsterreinen zijn overwegend niet verplicht en kennen weinig 'hogere' voorschriften. Taakvelden met een geringe of nauwelijks beleidsvrijheid zijn Educatie en Volksgezondheid (waaronder het sociaal domein). Hier gaat het om taken die én verplicht zijn, meer dan eens voorzien in omschreven of afgedwongen regionale samenwerking en deels voorgeschreven doelen of resultaten beogen. De *paradox van de beleidsvrijheid* nu is dat het momenteel juist deze taken met een geringe beleidsvrijheid zijn die - vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die daaruit zijn voortgevloeid - een beperkende en daarom nogal desastreuze invloed hebben op lokale beleidsvelden die zich kenmerken door een aanzienlijke beleidsvrijheid. De op papier bestaande beleidsvrijheid verdwijnt echter indien de financiële tekorten uit andere dossiers met veel minder beleidsvrijheid op deze terreinen moeten worden afgewenteld en in dat geval komt de constitutionele positie van de gemeente danig in het gedrang.

6. Indien nu het voorgaande wordt toegepast op de redeneerwijze, zoals ontvouwd in de inhoudelijke zienswijze van het Rijk, dan ontstaat een beeld met een aantal opmerkelijke ongerijmdheden. De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente door de Jeugdwet moet worden gekwalificeerd als een zuivere vorm van medebewind, waarbij het Rijk een aanmerkelijk stelselverantwoordelijkheid heeft behouden en daaraan ook actief invulling geeft. Waar voorheen reeds kleinere bevoegdheden en taken berustten bij de gemeente (zoals opvoedingsondersteuning) verplichtte de Jeugdwet de gemeenten om mee te werken aan de uitvoering van taken die voorheen berustten bij provincie en Rijk. En omdat het hier gaat om medebewind als bedoeld in de artikelen 124 Grondwet en 108 Gemeentewet hebben de gemeenten - conform lid 3 van art. 108 Gemeentewet - recht op een adequate en reële vergoeding van de kosten die aan deze uitvoering zijn verbonden. Evident is tevens dat de decentralisaties in 2015 onder het beslag lagen van een zeer aanzienlijke, door 'Brussel' afgedwongen, bezuiniging op de rijksbegroting, ten gevolge waarvan bij de vergoeding van de opgedragen medebewindstaak in de jeugdzorg werd voorzien in een substantiële korting op het overgedragen

budget. De stelling in de Zienswijze dat het Rijk geen verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane tekorten in de jeugdzorg kan dan ook nauwelijks staande worden gehouden. Door de aanmerkelijke bezuinigingsdoelstelling bij aanvang van de decentralisatie in 2015 werden de gemeenten vanaf het begin belemmerd in het realiseren van een houdbaar stelsel.

7. De stelling in de Zienswijze dat de gemeenten beschikken en in de afgelopen jaren beschikten over voldoende mogelijkheden en instrumenten om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken, is eveneens nogal aanvechtbaar. Uit het genoemde onderzoek van B&A en ook uit andere decentralisatie-rapporten blijkt dat in het beleidsveld Volksgezondheid - inclusief het sociaal domein - de beleidsvrijheid gering is, in ieder geval in vergelijking tot andere beleidsvelden. In de jeugdzorg komt daar als aanvullende oorzaak bij dat dit beleidsveld weliswaar door de voordeur binnen kwam bij *alle* gemeenten, maar vrijwel gelijktijdig voor vele gemeenten meteen en grotendeels door de achterdeur naar de regio werd overgeplaatst. Minister van BZK Plasterk constateerde in 2012 bij de start van het kabinet Rutte II dat ruim 200 gemeenten - ruim meer dan de helft - niet in staat zou zijn om de in het regeerakkoord voorziene decentralisatie op eigen kracht tot een goed einde te brengen. Om die reden werd in 2012 het plan gelanceerd om alle gemeenten op een schaal te brengen van 100.000 plus inwoners. Toen dat plan al snel mislukte, werd - op voorstel van en in afstemming met de VNG - voor de jeugdzorg geopteerd om vooral ten behoeve van de vele kleinere gemeenten te voorzien in verplichte jeugdzorgregio's. Deze regionalisering van de jeugdzorg heeft in de jaren 2015 - 2020 de invloed van de gemeenten op het stelsel en de daaraan verbonden uitgaven echter aanmerkelijk beperkt. Samenwerkende gemeenten hebben in beginsel meer potentie in de sfeer van aanbesteding etc., maar door regionalisering neemt de invloed van afzonderlijke gemeenten af. In algemene zin is de invloed van gemeenten op het regionaal bestuur reeds problematisch. Nu de jeugdzorg een uiterst gecompliceerd dossier is met tal van externe (waaronder medische) aspecten en externe partijen, kon van de gemeenten niet worden verwacht dat zij in dit voor hen onbekende dossier aan de beïnvloeding van de regionale besluitvorming en aan de aansturing van de vele externe partijen meteen geheel adequaat vorm en inhoud konden geven. Door de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 met stoom en kokend water in te voeren - mede ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen op de rijksbegroting - nam de nationale overheid een groot risico en moet het Rijk mede verantwoordelijk worden gehouden voor de vele materiële knelpunten die zijn ontstaan en voor de onbeheersbaarheid van de uitgaven in de jeugdzorg.

8. In de Zienswijze wordt vastgesteld dat de gemeente geen uitvoeringsloket is van de rijksoverheid, er zou voldoende potentie zijn om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken, waardoor de verantwoordelijkheid van het Rijk is er niet of heel beperkt is. Het navrante beeld is echter dat door de grote financiële tekorten in de jeugdzorg en het onvermogen of de onwil van het Rijk om hier

iets aan te doen de gemeenten steeds sterker het karakter hebben gekregen van een uitvoeringsorganisatie van het rijk. Dat wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de genoemde regionalisering die het vermogen tot sturing en correctie door de afzonderlijke gemeenten beperkt, maar ook door de aard van de materie. In de vele rapporten over de stand van zaken in de jeugdzorg blijkt dat de invloed van de gemeentelijke overheid op de instroom en uitstroom van jongeren - de laatste als belangrijkste oorzaak van de tekorten -, maar heel beperkt is en ook beperkt moet zijn. Allerlei vormen van (medische) deskundigheid zijn vereist om te bepalen welke werkwijzen en behandelingen in de jeugdhulp noodzakelijk en geïndiceerd zijn en dat betekent dat de lokale overheid afhankelijk is en blijft van het oordeel van anderen (deskundigen). Dat roept uiteraard ook de vraag op - die bij het begin van de decentralisatie onvoldoende onder ogen is gezien - of het wel verantwoord is geweest om de jeugdzorg, en dan vooral de specialistische jeugdzorg, in handen te geven van 350 gemeenten. De aard van de materie zal onder alle omstandigheden - voor welk stelsel ook wordt geopteerd - een beperkte gemeentelijke invloed opleveren. En bij een dergelijke beperkte invloed neemt de druk toe om steeds meer en weer nationale regels uit te vaardigen, toezicht in te zetten ter verbetering van de noodzakelijke zorg, dan wel om het stelsel te herzien of delen van de jeugdzorg weer bij gemeenten weg te halen. En onder dergelijke omstandigheden blijft er van een regisserende en sturende gemeente op het terrein van de jeugdzorg weinig over en zullen er vele externe 'uitvoeringsregels' blijven bestaan.

9. Een al even ernstig effect is dat de financiële tekorten in de jeugdzorg - die zoals aangegeven maar heel partieel door de gemeenten kunnen worden opgeruimd - een uitwerking hebben naar het gehele lokale bestuursstelsel. De aanzienlijke tekorten hebben niet alleen een negatieve invloed op de zorg voor kwetsbare jongeren, maar ze hebben tevens tot gevolg dat de gemeente als politiek-bestuurlijk stelsel niet meer goed kan functioneren en ook om die reden dreigt de gemeente te vervallen tot een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid. Ruim een derde van de Nederlandse gemeenten is vanwege de tekorten in de jeugdzorg feitelijk failliet. De budgettaire reserves voor de uitoefening van wezenlijke autonome taken zijn in tal van gemeenten vrijwel geheel opgedroogd. Door verhoging van lokale lasten en de noodzakelijke afbraak van lokale voorzieningen verkeren tal van Nederlandse gemeenten in een uiterst precaire positie, waardoor hun functioneren niet meer in overeenstemming is met de constitutionele waarden die in wet en Grondwet worden geformuleerd. Zouden structurele verbeteringen in de financiering van de jeugdzorg achterwege blijven, dan draagt de rijksoverheid medeverantwoordelijkheid voor een verdere erosie van het politiek-bestuurlijke stelsel op lokaal niveau.
10. In zowel de Pleitnota als in de Zienswijze worden warme woorden gewijd aan de noodzaak voor gezamenlijke pogingen van gemeenten en Rijk om te bezien hoe het stelsel van de jeugdzorg houdbaar kan blijven. In de Andreaskruis-

benadering van de VNG wordt een handreiking gedaan op basis waarvan verschillende varianten kunnen worden beproefd met daarbij variërende vormen van taakstelling en financiering. Ook de Zienswijze van het Rijk is niet over de gehele linie gesloten en bepleit overleg en afstemming om te bezien welke stappen kunnen worden gezet om de impasse te doorbreken. Evident is echter dat de realisatie van andere modaliteiten en formats voor de jeugdzorg tijd vergt en in financieel opzicht niet meteen tot aansprekende resultaten kan leiden. Voor de korte termijn is inmiddels voorzien in een incidentele miljoenen-injectie, maar deze geeft onvoldoende soelaas voor de periode daarna, waardoor een meer structurele oplossing dringend noodzakelijk blijft.

