

Samenvatting Zienswijze VNG Hervormingsagenda Jeugd

08112024

Aanleiding

Eind januari 2025 brengt de deskundigencommissie een zwaarwegend advies uit over de voortgang van de Hervormingsagenda en ontwikkeling van de uitgaven.

In de maanden september en oktober 2024 heeft de commissie met tal van (veld-) partijen gesproken en diverse werkbezoeken afgelegd. Zo is overleg gevoerd met onder meer de directie VNG, een aantal wethouders en de bestuurlijke delegatie, alsmede met een aantal gemeentelijke directeuren Sociaal domein. Werkbezoeken zijn afgelegd aan de gemeenten/regio's Amersfoort, Brummen en Groningen.

Voorafgaand aan het gesprek tussen de deskundigencommissie en de VNG hebben wij op verzoek van de commissie op 6 september 2024 een zienswijze ingediend. Onderdeel van de zienswijze betreft de vraagstelling van de VNG aan de commissie. Deze zienswijze hebben wij aangevuld op 8 november jl.

Vraagstelling VNG aan de deskundigencommissie

Wij hebben aan de deskundigencommissie de volgende vraagstelling voorgelegd:

Fase 2023-2024

Bepaal of bevorder met uw zwaarwegend advies dat het rijk met voorrang de door Improven berekende gemeentelijke tekorten op de Jeugdhulp voor 2023 en 2024 ad € 628 miljoen en € 828 miljoen voor vergoeding in aanmerking brengt.

Fase 2025 e.v.

Bepaal of bevorder met uw zwaarwegend advies dat het rijk het meerjarig financieel kader voor de fase 2025 t/m 2028 zodanig herzielt dat gemeenten aanspraak hebben op een deugdelijke bekostiging van de jeugdhulp, conform artikel 108, lid 3 Gemeentewet en zij niet langer de risico's lopen die zij in 2023 en 2024 hebben moeten dragen.

Navolgend treft u een samenvatting aan van de beide documenten.

1 Ontwikkelingen en inzichten 2023 en 2024

Gemeenten hebben met hun partners hard gewerkt aan de uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda met gebruikmaking van het Implementatieplan (november 2023). De opgave is een complexe en kent de nodige afhankelijkheden en risico's. Tegelijkertijd worden op onderdelen aansprekende resultaten geboekt. Dat laat onverlet dat er een grote opgave resteert en gemeenten op het jeugddomein van doen houden met serieuze financiële problemen. Diverse onderzoeken bevestigen dit beeld.

Startfoto's van de regio's

In het eerste kwartaal van 2024 is voor de regio's de uitgangssituatie in kaart gebracht in de vorm van een startfoto. Het overkoepelend beeld is dat:

- Er bij alle gemeenten en regio's een sterke focus is op het belang van de Hervormingsagenda en de goede en voortvarende uitvoering daarvan,
- Over de volle breedte van de agenda leveren gemeenten en regio's een stevige inzet op de diverse maatregelen uit de agenda,
- Wel zijn er nog extra stappen te zetten. Dat geldt voor het verbinden van de jeugdhulp aan het onderwijs maar vooral de volwassenen-ggz en het vraagstuk van bestaanszekerheid. Tevens vergt het nog aandacht en tijd om de lokale teams op het gewenste niveau te brengen.

Gemeenten ervaren afhankelijkheden en risico's:

- De schaarste op de arbeidsmarkt,
- Het gebrek aan uitwerking van de verbinding van de Hervormingsagenda en andere grote beleidsopgaven,
- Ervaren fricties binnen het jeugdhulpstelsel vanwege problemen elders in de keten (onderwijs, volwassenenzorg, inkomen en wonen),
- Grote zorgen over de haalbaarheid van de bezuinigingen en het gebrek aan ruimte om te investeren.

Uitvoeringstoets op Implementatieplan

Na afronding van de startfoto's heeft een Uitvoeringstoets plaats gehad op het Implementatieplan (juni 2024). Dit wordt als uitvoerbaar beoordeeld als wordt voldaan aan een aantal belangrijke randvoorwaarden:

- voldoende voorbereidings- en implementatietijd,
- voldoende financiële middelen om investeringen te kunnen doen en
- voldoende personele capaciteit.

Er wordt een urgente behoefte geuit aan duidelijkheid omtrent de invulling van de reikwijdte. Tevens wordt gewezen op gebrek aan inzicht in (i) de stappen die worden gezet op kwaliteit en effectiviteit van hulp, (ii) de transformatie van de residentiele jeugdhulp en regionalisering, (iii) de relatie naar de andere grote beleidsopgaven en (iv) de balans tussen kaderstelling en gemeentelijke autonomie.

Monitor van de afspraken 2024 | ICTU

In het bestek van de bestuurlijke afspraken vindt mede ten behoeve van de deskundigencommissie door ICTU monitoring plaats van de uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda. De inhoudelijke uitkomsten van de monitor sluiten nauw aan bij hetgeen wij hierboven rapporteerden omtrent de startfoto's:

- de betrokkenheid van partijen en meer specifiek het rijk en de gemeenten is groot, evenals hun commitment aan de doelstellingen van de agenda,
- de noodzakelijke voorbereidings- en implementatietijd is (aanzienlijk) langer dan eerder voorzien (of gewenst),
- de diverse maatregelen kennen onderling de nodige afhankelijkheden,
- de afhankelijkheid van met name de (tijdige) invulling van de reikwijdte is van grote betekenis voor het deugdelijk kunnen adresseren van tal van andere maatregelen uit de agenda.

Kostenonderzoek 2023 en 2024

Als onderdeel van de afspraken tussen rijk en VNG is tot slot een kostenonderzoek uitgevoerd over 2023 en 2024. Uitkomst is dat gemeenten in het jaar 2023 een tekort op de uitvoering van de Jeugdwet hebben geleden van € 628 miljoen en dat dit tekort over 2024 naar verwachting zal uitkomen op € 828 miljoen. Daarmee is dus in afwijking van de doelstellingen van de Hervormingsagenda geen besparing gerealiseerd, maar zet de uitgavenontwikkeling zich voort.

Analyse uitgavenontwikkeling

Improven wijdt de stijging van de uitgaven aan (a) een toegenomen intensiteit van trajecten (meer zorg per periode in zorg), (b) toegenomen tarieven/inflatie, (c) en een toenemende duur van trajecten (langer in zorg).

De VNG ziet nog een aantal flankerende oorzaken:

- Een niet vooraf gevalideerd besparingspotentieel,
- Vertraging in de uitwerking en implementatie,
- De impact van wachtlijsten,
- Maatregelen al in uitvoering (geen dubbele besparing).

2 Impact van ontwikkelingen op de gemeenten en vraagstelling aan de commissie voor fase 2023 - 2024

Impact voor gemeenten

De impact van het voorgaande op de gemeenten is enorm. Dat komt omdat het rijk het tentatieve besparingspotentieel uit de uitspraak van de commissie van wijzen heeft ingeboekt (€ 1 miljard). De pijn daarvan ligt eenzijdig bij de gemeenten.

Het financiële probleem van de jeugdhulp staat bovendien niet op zichzelf. De VNG en gemeenten vragen al jarenlang aandacht voor hun brede financiële positie. Hoewel het kabinet gemeenten gedeeltelijk tegemoet is gekomen, leiden toekomstige wijzigingen in de bekostiging ertoe dat in 2026 gemeenten ca € 2 tot 2,5 miljard minder uit het gemeentefonds ontvangen. Gemeenten komen hiermee in een onmogelijke positie te verkeren.

Vraagstelling aan deskundigencommissie

Wij hebben de commissie gevraagd om voor 2023 en 2024, met in acht name van het feitencomplex, in de vorm van een zwaarwegend advies te bepalen resp. te bevorderen dat het rijk met voorrang de door Improven berekende gemeentelijke tekorten op de Jeugdhulp voor 2023 en 2024 ad € 628 miljoen en € 828 miljoen voor vergoeding in aanmerking brengt.

De financiële situatie van gemeenten is ronduit zorgelijk. Wat de VNG betreft zijn er geen redenen te bedenken om de gevraagde compensatie van de vastgestelde tekorten op de Jeugdhulp niet toe te kennen. Gemeenten hebben zich ten volle gekweten van hun verplichtingen en de tekorten kennen oorzaken die buiten hun invloeds- en risicosfeer zijn gelegen.

Verzoek aan de Tweede Kamer

Parallel aan ons verzoek aan de deskundigencommissie hebben wij de Tweede Kamer op 6 november jl. over het voorgaande geïnformeerd en haar gevraagd het Kabinet te stimuleren om het zwaarwegend advies van de deskundigencommissie op te volgen.

Zie ons [position paper](#)

3 Kostenontwikkeling vanaf 2025 en vraagstelling aan de commissie

Prognose 2025-2028: uitgaven blijven hard groeien

Op basis van de onderzoeksuitkomsten over 2023 en 2024 (zie 2) heeft de VNG een prognose ontwikkeld van de uitgavengroei in de fase vanaf 2025. Daarin voorzien wij dat de groei van de uitgaven zich de komende tijd zal doorzetten, ook als de beoogde besparing van de Hervormingsagenda ad € 1 miljard 2028 volledig zou worden gerealiseerd.

Als we uitgaan van de historische groei over de afgelopen decennia van ca. 7,5% per jaar en het vertraagde financieel effect van de Hervormingsagenda, verwachten wij dat de kosten van de jeugdzorg in 2028 uitkomen op ruim € 10 miljard. Het gemeentelijk tekort in dat jaar zal ruim € 3 miljard belopen.

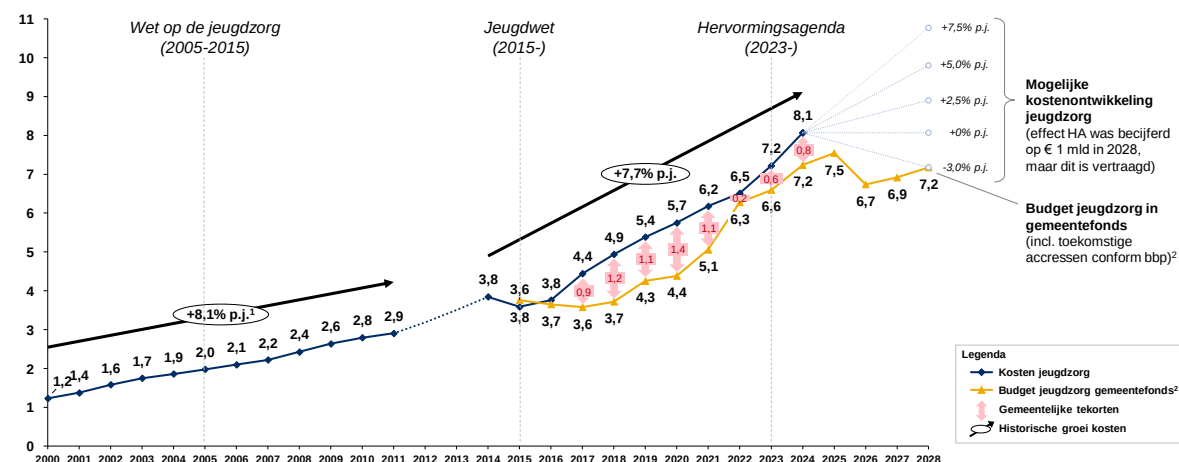
Ook als we het veronderstelde groeipercentage aanpassen tot 5%, dan lopen de uitgaven nog op tot € 9,5 miljard en bedraagt het tekort aan gemeentezijde € 2,3 miljard in 2028.

Navolgende grafiek maakt de ontwikkeling van de uitgaven en tekorten inzichtelijk.

Financiën jeugdzorg laten een zorgelijk beeld zien, leidend tot een onhoudbare situatie

Kosten jeugdzorg¹ vs. budget, Nederland, 2000-2024
€ mld

INDICATIEF



1. Historie 2000-2011 is niet één-op-één vergelijkbaar (door stelselverandering 2015), maar geven wel beeld van historische groei, gebaseerd op SCP 'Groeit de jeugdzorg door' (2013), gecombineerd met indexatie (via NZa).
2. Conform definitie Meerjarig Financieel Kader zoals afgesproken in Hervormingsagenda, aangevuld met CPB-raming in kader bbp-indexatie (CPB-raming september 2024, ca. 4% p.j. gemiddeld). Deze reeks bevat dus al een correctie voor de verwachte toekomstige indexatie voor volume/prijs-ontwikkeling.
Bronnen: SCP; NZa; AEF; Improven/AF; Improven; MFK Hervormingsagenda; CPB raming; VNG analyse

Impact

De Hervormingsagenda blijkt ondanks alle goede bedoelingen niet de oplossing voor een aantal hardnekkige maatschappelijke problemen die met elkaar het nog steeds groeiend beroep op jeugdhulp teweegbrengen. Voor de duidelijkheid: dit betekent in het geheel niet dat de VNG de Hervormingsagenda ter discussie stelt. Dat is pertinent niet zo. De VNG is en blijft ten volle gecommitteerd aan de inhoudelijke afspraken binnen de agenda.

De VNG is wél de opvatting resp. overtuiging toegedaan dat uitvoering van de agenda als zodanig niet voldoende is om de (autonome) groei (en de bijbehorende stijging van uitgaven) te keren en er dus aanvullende maatregelen nodig zijn om de kosten van het stelsel te beheersen.

Wegnemen van oorzaken

Primair gaat het dan om het treffen van maatregelen die zich richten op het wegnemen van de oorzaken van het zo forse beroep op jeugdhulp. Aan dat beroep liggen maatschappelijke factoren ten grondslag. De Hervormingsagenda is daarvoor niet de oplossing. Dan gaat het onder meer om: de prestatiedruk bij jongeren en de rol van de social media, problemen in het onderwijs en lerarentekorten, druk op de bestaanszekerheid, een gebrek aan woningen, opvoedingsonmacht bij ouders en druk op de Volwassenen-GGZ etc. Daarnaast zijn (extra) maatregelen in het jeugddomein te overwegen. Deze maatregelen zijn evenwel niet de oplossing. Zij hebben veeleer een dempend effect.

Herziening financieel kader

De kostenontwikkeling laat zien dat het niet past vast te houden aan de oorspronkelijke bestuurlijke afspraken tussen het Kabinet en de VNG en het bijbehorend meerjarig financieel kader. Immers:

binnen dat regime doet de deskundigencommissie pas in 2028 een uitspraak over compensatie van tekorten in het tijdvak 2025 t/m 2028. Consequentie is dat gemeenten dan (analoog aan 2023 en 2024) tekorten voorfinancieren. Effectief gaat dit over vermeld tijdvak, uitgaande van een groei van 7,5% per jaar om een cumulatief bedrag ad € 9,6 miljard. Het is evident dat gemeenten volstrekt niet in staat zijn dit voor hun rekening te nemen. Dat zou bovendien niet passen bij de interbestuurlijke verhoudingen en de borging van artikel 108, lid 3 Gemeentewet.

Vraagstelling aan de commissie

Wij hebben de commissie gevraagd te bepalen c.q. bevorderen dat het rijk het meerjarig financieel kader voor de fase 2025 t/m 2028 zodanig herziert dat gemeenten aanspraak hebben op een deugdelijke bekostiging van de jeugdhulp, conform artikel 108, lid 3 Gemeentewet en zij niet langer de risico's lopen die zij in 2023 en 2024 hebben moeten dragen. Van gemeenten mag niet worden verlangd dat deze hun rol en verantwoordelijkheden hebben te vervullen binnen een kaderstelling die onverantwoord is.

Verzoek aan de Tweede Kamer

Ook ten aanzien van dit verzoek hebben we de Tweede Kamer opgeroepen het Kabinet te stimuleren om het financieel kader te herzien en zich met de VNG te beraden op het treffen van aanvullende maatregelen. Zie ons [position paper](#)