Groeipijn

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Groeipijn

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Inhoud

Voorwoord **2**

Samenvatting **3**

1. Inleiding **10**
1.1 Aanleiding 10
1.2 Opdracht aan de Deskundigencommissie 11
1.3 Interpretatie van de opdracht 11
1.4 Werkwijze van de commissie 13
1.5 Leeswijzer 14

2. Achtergronden **15**
2.1 Inleiding 15
2.2 Inhoud en financiële afspraken Hervormingsagenda Jeugd 15
2.3 Inzet van jeugdzorg en uitgavenontwikkeling 20

3. Rode draden uit de gesprekken **25**
3.1 Inleiding 25
3.2 De inhoud van de Hervormingsagenda 25
3.3 De sturing op de Hervormingsagenda 40
3.4 De financiering van de jeugdzorg en de besparingsmogelijkheden 42

4. Inhoud en sturing: conclusies, reflecties en adviezen **46**
4.1 Inleiding 46
4.2 Hoofdboodschap 46
4.3 Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd 48
4.4 Werkende mechanismen en vrijblijvendheid 51
4.5 Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing 55
4.6 Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap 57

5. Financiën: conclusies, reflecties en adviezen **60**
5.1 Inleiding 60
5.2 Hoofdboodschap 60
5.3 Dekking financiële tekorten 2023 en 2024 61
5.4 Haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027 65
5.5 Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028 69

6. Slotbeschouwing **72**

Bijlagen
Bijlage 1 Instellingsbesluit 75
Bijlage 2 Toetsingskader Deskundigencommissie 78
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten 80
Bijlage 4 Overzicht veldwerk 84
Bijlage 5 Samenstelling commissie, secretariaat en klankbordgroep 90

Voorwoord

Voor u ligt het rapport “Groeipijn”. Dit rapport beschrijft het eerste advies van de Deskundigencommissie over de Hervormingsagenda Jeugd. Deze Hervormingsagenda is ondertekend door vijf partijen, te weten het Rijk, de gemeenten, de aanbieders, de professionals en de vertegenwoordigers van jongeren en ouders. Hiermee hebben de vijfhoekpartners zich gecommitteerd om gezamenlijk de jeugdzorg in Nederland te versterken en toekomstbestendig te maken. Als commissie kregen wij het vertrouwen en de taak om deze agenda te beoordelen op inhoud, financiële afspraken en governance.

Allereerst willen wij voor dat vertrouwen onze oprechte dank uitspreken aan alle betrokkenen. Aan het ministerie van VWS en de VNG - onze opdrachtgevers - voor hun constructieve bijdragen en de organisatorische ondersteuning. Aan jongeren, ouders, professionals, aanbieders, betrokkenen en deskundigen die hun verhalen, inzichten en ervaringen openhartig met ons deelden. Aan de klankbordgroep van betrokken jongeren voor hun bespiegelingen en het kritisch mee- en tegendenken. Ieders bijdrage was onmisbaar en heeft onze aanbevelingen diepgaand verrijkt. Wij spreken onze waardering uit voor het werk dat wordt geleverd om de maatregelen uit de Hervormingsagenda verder te brengen.

De titel “Groeipijn” weerspiegelt de complexiteit in de transitie van de jeugdzorg. Het verwijst naar de gebruikelijke groeipijnen die jongeren doormaken in het opgroeien, maar erkent ook dat er situaties zijn waar (langdurige) inzet van hulp of zorg noodzakelijk is. Tegelijkertijd ervaart het jeugdzorgstelsel zelf ook groeipijnen: het is zoeken naar balans tussen toenemende vraag, beperkte middelen, een krappe arbeidsmarkt en hoge verwachtingen. De conclusie van de commissie is dat de Hervormingsagenda Jeugd een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is om te komen tot een goede balans in de jeugdzorg. En dat het nog teveel een Hervormingsagenda Jeugd*zorg* is in plaats van een Hervormingsagenda Jeugd. Een bredere benadering is een absolute vereiste.

De rijke gesprekken hebben geleid tot diverse adviezen op het gebied van de inhoud, de financiën en de governance. Wij hebben naar eer en geweten knopen doorgehakt met de informatie en kennis die wij ter beschikking hadden. Met dit rapport willen wij de nadruk leggen op gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, ook zij die nu nog geen onderdeel van de Hervormingsagenda Jeugd zijn. We roepen iedereen op om deze inzichten niet te reduceren tot het kijken naar iemand of naar elkaar, of tot *cherry picking* van conclusies die in het eigen voordeel werken. De uitdagingen in de jeugdzorg vragen om een gezamenlijke aanpak, met als doel een duurzaam en inclusief stelsel dat jongeren en gezinnen werkelijk ondersteunt.

Een volgende weging van de Hervormingsagenda Jeugd staat gepland voor januari 2028. Wij roepen iedereen op werk te maken van de adviezen, zodat we naar een situatie toe kunnen waarin er geen commissie meer nodig is om knopen door te hakken. Hiertoe is het van belang dat de kramp eruit gaat en de druk erop. De kramp van te hoge planningsambities en een te strak financieel keurslijf beperken de voortgang en effectiviteit van de benodigde maatregelen. Het feit dat een op de zeven jongeren nu gebruikmaakt van jeugdzorg, maakt het nodig dat de druk erop moet blijven om te werken aan een effectief en werkend jeugdzorgstelsel. Dat gaat ons allemaal aan.

De Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Tamara van Ark, voorzitter
Bernard ter Haar
José Lazeroms
Han Polman
Onno de Zwart

Den Haag, 30 januari 2025

Samenvatting

Opdracht aan de commissie

Op 1 april 2024 is de Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd (kortgezegd, de commissie) ingesteld. De commissie heeft tot taak *"onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling"*. De commissie is gevraagd voor 1 februari 2025 haar advies uit te brengen.

Hoofd- en deelvragen

De commissie heeft haar opdracht uitgewerkt in een toetsingskader, bestaande uit een hoofdvraag en zes deelvragen.

Hoofdvraag
In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

Deelvragen

1. Hoe beoordeelt de commissie de huidige uitvoering van maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd met het oog op realisatie van de beoogde effecten in de komende jaren?
2. Waar zitten volgens de commissie de hefbomen in de uitvoering van maatregelen om de beoogde effecten te realiseren? / Welke interventies werken al en welke interventies zijn nog nodig om tot versnelling en/of betere uitvoering te komen?
3. Hoe beoordeelt de commissie de afgesproken principes over de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten in het licht van beschikbare informatie over de uitgaven voor jeugdhulp?
4. Welke (tijdelijke) bijstellingen en interventies (naar redelijkheid en billijkheid) zijn volgens de commissie nodig / wenselijk in het licht van het meerjarig financieel kader? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor aanwending van de aanvullende middelen voor 2026 t/m 2028? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor een nieuw financieringsmodel jeugd?
5. Hoe beoordeelt de commissie de sturing op realisatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de betrokkenheid van partners bij dit proces?
6. Welke suggesties heeft de commissie rondom sturing en organisatie van het proces met het oog op tijdige realisatie van de beoogde effecten?

Aanpak van de commissie

De commissie heeft voor het opstellen van haar rapport gebruikgemaakt van diverse rapporten en onderzoeken, ingestuurde position papers van betrokkenen en belanghebbenden, en de resultaten uit gesprekken met circa 175 mensen die de commissie heeft gesproken via rondetafelgesprekken, individuele gesprekken en werkbezoeken. Al deze inzichten heeft de commissie zorgvuldig gewogen.

Achtereenvolgens gaat de commissie in deze samenvatting in op inhoud van en sturing op de Hervormingsagenda Jeugd, de financiën en de beantwoording van de hoofdvraag.

Hoofdboodschap op inhoud en sturing

Met de Hervormingsagenda Jeugd hebben de vijfhoekpartners (Rijk, gemeenten, jeugdzorgaanbieders, professionals en cliënten) een grote verantwoordelijkheid genomen om het jeugdstelstel te hervormen. De commissie merkt een grote gedrevenheid bij alle gesprekspartners om van deze hervorming een succes te maken. Maar de commissie constateert ook de grote druk die bij alle partners wordt gevoeld. Er moet nog veel gebeuren om de omslag in cultuur, structuur en praktijk daadwerkelijk te maken en te borgen. De commissie roept betrokken partners op om deze realiteit te onderkennen. Grote transities kosten tijd en vereisen onderling vertrouwen. Het is van groot belang hiermee rekening te houden in de realisatie van de opgave en in de planning. De commissie is van mening dat het succes van de Hervormingsagenda gebaat is bij minder vrijblijvendheid op het 'wat', en bij meer ruimte voor betrokkenen op het 'hoe'. Meer inzet op gezamenlijk leren is daarvoor essentieel.

Belangrijkste conclusies en adviezen op inhoud en sturing

Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om te komen tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel. De commissie trekt de conclusie dat de Hervormingsagenda Jeugd weliswaar een wezenlijke rol speelt in de transformatie van de jeugdhulp, maar dat de agenda onvoldoende aandacht heeft voor het wegnemen en verminderen van de (structurele) factoren die leiden tot instroom naar jeugdhulp. De scope van de Hervormingsagenda is te smal; er ligt een te grote nadruk op het anders organiseren van de jeugdzorg. De oplossing voor de grote vraag naar jeugdhulp ligt vooral in de systemen buiten de jeugdzorg: in het gezin, op school, en in de samenleving. Jeugdhulp is aanpalend aan de andere levensdomeinen, en niet andersom.

Onze complexe samenleving stelt de veerkracht van jongeren en ouders ernstig op de proef. Factoren als armoede, bestaanszekerheid, wonen, toegenomen prestatiedruk, complexe scheidingen en GGZ-problematiek bij ouders beïnvloeden de draagkracht van jongeren en ouders, met veel vraag naar vormen van ondersteuning en zorg tot gevolg. Al die behoeften die in aard, ernst, duur en eigen mogelijkheden variëren, zijn reëel en verdienen aandacht. De vraag is waar deze behoeften en vragen belegd kunnen en moeten worden. Gezin, samenleving en overheid hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om onzekerheden bij jongeren en ouders te herkennen, te erkennen, en een plaats te bieden waar die onzekerheden er mogen zijn en waar meegedacht wordt over oplossingen, collectief of individueel, in het eigen netwerk, in de omgeving, of via een jeugdhulptraject.

De commissie heeft over de meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda de volgende adviezen geformuleerd:

- Creëer en versterk lokale steunstructuren; benut de natuurlijke omgevingen van jongeren en ouders, bijvoorbeeld de school;
- Leg noodzaak en minimumniveau aan basisvoorzieningen vast in de wet;
- Benut lokale steunstructuren om de maatschappelijke dialoog te voeren;
- Geef als overheid het goede voorbeeld en kies voor een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak.

Werkende mechanismen en vrijblijvendheid

De stevige lokale teams vormen het kloppend hart van de Hervormingsagenda Jeugd. Daarvoor is allereerst gezaghebbendheid essentieel. Die gezaghebbendheid is nog geen vanzelfsprekendheid; de commissie constateert dat er in de praktijk diverse verschijningsvormen van de lokale teams zijn, waarbij de mate van afstand tot de lokale overheid verschilt en het takenpakket varieert.

Gezag ontlenen de stevige lokale teams ook aan hun brede netwerk in de hele keten, van partners in de sociaalpedagogische basis, met professionals in de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang, met scholen, jongerenwerkers, welzijnsorganisaties, sportverenigingen, huisartsen en met specialistische jeugdzorgaanbieders. Naar het oordeel van de commissie is ook op die brede deskundigheid van de stevige lokale teams nog het nodige te winnen.

Naar het oordeel van de commissie is sprake van te hoge verwachtingen over de afbakening van de Jeugdwet. Het is sterk gebaseerd op wensdenken. De commissie beschouwt het voorziene tijdpad van invoering van de aangescherpte jeugdhulpplicht per begin 2026 weinig realistisch en vindt dat de discussie teveel vanuit financiële beheersbaarheid wordt ingestoken.

De commissie ziet dat de afbouw van de gesloten jeugdhulp met voortvarendheid wordt opgepakt. De commissie is van mening dat de druk om op korte termijn tot besparingen te komen, het vinden van passende oplossingen in de weg staat. Er is onvoldoende rekening gehouden met een noodzakelijke overgangsfase en een werkbare eindfase.

De commissie heeft over werkende mechanismen en vrijblijvenheid de volgende adviezen geformuleerd:
- Ga door met de Hervormingsagenda Jeugd;
- Maak keuzes en leg werkende mechanismen voorschrijvend vast;
- Verbind het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming met de stevige lokale teams;
- Benader de reikwijdtediscussie vanuit de inhoud en niet budgettair;
- Onderzoek fundamentele uitgangspunten Jeugdwet die nu soms tegenstrijdig uitwerken;
- Bied aanbieders tijd en financiële ruimte om tot passende alternatieven voor gesloten jeugdhulp te komen.

Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing

Het wenkend perspectief in de Hervormingsagenda is betekenisvol. Het gaat om de waarde die wij als maatschappij geven aan de mogelijkheden van de opgroeiende en toekomstige generaties. Tegelijkertijd ontbreekt het aan uitwerking van maatregelen naar meetbare indicatoren. Daarnaast stelt de commissie vast dat ook de besparingsdoelstellingen niet meetbaar zijn gemaakt. De afwezigheid van prestatie-indicatoren, van voldoende geschikte data en van gerichte monitoring leiden ertoe dat de commissie alleen tot een gewogen kwalitatief oordeel kan komen over de opbrengsten van de Hervormingsagenda Jeugd.

Er wordt hard gewerkt aan de realisatie van de Hervormingsagenda Jeugd. Daarin constateert de commissie dat partners de neiging hebben naar elkaar te kijken om te kunnen doorpakken op de uitvoering. De sturing op de uitvoering van de agenda is vooral procesmatig en gericht op behoud van draagvlak. Om tot versnelling te komen, is meer focus op de inhoud nodig. De commissie is van mening dat de governance van de Hervormingsagenda doorzettingskracht mist.

De commissie heeft over inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing de volgende adviezen geformuleerd:
- Stel op korte termijn een set van inhoudelijke en financiële prestatie-indicatoren op;
- Stel een onafhankelijk boegbeeld met doorzettingsmacht aan.

Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap

De complexe verhouding tussen gemeenten, aanbieders en professionals zet doelrealisatie van de Hervormingsagenda onder druk. De commissie constateert dat een gezamenlijke visie en onderling vertrouwen belangrijke bouwstenen zijn voor een succesvol samenspel. Inzetten op partnerschap lijkt de enige weg voorwaarts.

Vraag naar en aanbod van jeugdzorg zijn niet in evenwicht. De indruk bestaat dat vooral jongeren die behoefte hebben aan gespecialiseerde hulp en/of zorg, de dupe zijn van het beperkte aanbod. Er zijn veel aanbieders van lichte(re) jeugdhulp. Mede daardoor is er minder capaciteit beschikbaar voor zwaardere zorg. De commissie is van mening dat deze mismatch moet worden aangepakt.

De commissie merkt op dat er te weinig flexibiliteit in de jeugdzorgketen zit om te kunnen op- en afschalen. Eenmaal afgeronde behandeltrajecten zijn moeilijk weer op te starten, terwijl dat dikwijls wel wenselijk is. De commissie erkent de angst die jongeren voelen of hulp wel beschikbaar blijft en snapt dat jongeren aangeven liever langer in zorg te blijven, vanwege het risico dat een vervolgvraag leidt tot (opnieuw) plaatsing op de wachtlijst. De commissie herkent ook de grote zorg van velen dat de 18-/18+-problematiek een grote terugslag voor jongeren kan betekenen.

De commissie heeft over verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap de volgende adviezen geformuleerd:

- Pak door op de transformatie van het aanbod van jeugdzorg met bindende regionale afspraken;
- Breng vraag en aanbod met elkaar in balans, vooral voor de zwaardere hulpvragen;
- Zet de afspraken over standaardisatie in inkoop, contractering en verantwoording door;
- Borg dat jongeren via een waakvlamconstructie laagdrempelig kunnen terugvallen op hulp.

Hoofdboodschap op financiën

Het aantal nieuwsberichten over de financiële tekorten in de jeugdhulp is ontelbaar. Ook in alle gesprekken en position papers is de ernst en omvang van deze financiële problematiek naar voren gebracht. De cijfers en de verhalen achter de cijfers schetsen een beeld van onmacht. Terwijl de uitgaven blijven stijgen, voelen jongeren zich het kind van rekening. De commissie is er niet van overtuigd dat de Hervormingsagenda de beoogde besparingen op de jeugdhulp gaat realiseren. Er zijn zeker aanknopingspunten, maar de commissie betreurt het gebrek aan data, het beperkte inzicht in effectieve wijzen van werken en het spanningsveld tussen beleidsvrijheid en financiële sturing. Het is sturen in de mist.

De commissie heeft gemerkt dat financiële beheersbaarheid van het jeugdstelsel het gesprek onder alle betrokkenen en op alle niveaus domineert. Meer financiële ruimte lijkt dè oplossing. Waar geld nu nog als het grootste probleem wordt gezien en hèt sturend mechanisme, zal de komende jaren de beschikbaarheid aan gekwalificeerde jeugdprofessionals een veel groter vraagstuk zijn. De commissie is van mening dat de consequenties van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt nadrukkelijker moet worden meegewogen in de keuzes die worden gemaakt. Dit vraagt vooral het zo goed en gericht mogelijk inzetten van alle professionals.

De commissie is zich ervan bewust dat de financiering van de jeugdzorg onderdeel is van een bredere discussie over de financiële en interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. In het licht van de opdracht die aan de commissie is gesteld om tot een onafhankelijk zwaarwegend advies te komen, heeft de commissie de keuze gemaakt deze bredere vraagstukken niet mee te wegen in haar oordeel.

Belangrijkste conclusies en adviezen op financiën

Dekking financiële tekorten 2023 en 2024

De ontstane tekorten op de inzet van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) in de jaren 2023 en 2024 zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. De commissie heeft in haar gewogen oordeel drie aspecten meegenomen.

In de eerste plaats heeft de commissie gekeken naar de ontwikkeling van de uitgaven. De uitgaven aan maatwerkvoorzieningen jeugd zijn in de afgelopen twee jaar verder toegenomen. Vooral de duur en intensiteit van jeugdhulptrajecten, de lichte groei in het aantal jongeren dat jeugdhulp krijgt, de hogere CAO-lonen en toepassing van reële tarieven liggen hieraan ten grondslag. Ook de uitgaven aan 'meerkosten voorliggend veld' nemen toe; hier is sprake van een sterkere groei in de afgelopen jaren. De commissie duidt dat – op het eerste oog – als een positieve ontwikkeling: meer investeringen in lokale steunstructuren zouden op termijn kunnen leiden tot minder uitgaven voor geïndiceerde jeugdzorg. Hierbij plaatst de commissie wel twee kanttekeningen: er is een gebrek aan geaggregeerde data om deze aanname te staven en gemeenten registreren de 'meerkosten voorliggend veld' niet eenduidig.

In de tweede plaats heeft de commissie gekeken naar de verschillen tussen gemeenten. Er zijn aanzienlijke verschillen in de mate waarin het beschikbaar gestelde jeugdzorgbudget (maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld) in de algemene uitkering van het Gemeentefonds voor gemeenten toereikend is. Op basis van beschikbare informatie is het voor de commissie niet mogelijk om tot een verklarende analyse van deze verschillen te komen. Een oorzaak kan liggen in de financiële gevolgen van intensieve, complexe en langjarige vormen van hulpverlening aan jongeren en gezinnen.

Tot slot heeft de commissie gekeken naar de toepassing van de vier principes die Rijk en gemeenten hebben afgesproken over de financiële risicoverdeling. De commissie stelt vast dat de principes zeer open zijn geformuleerd, niet nader zijn uitgewerkt en een koppeling missen naar een vorm van prestatiemeting. De principes zijn onvoldoende sturend om de verliezen op de jeugdzorg – € 628 miljoen in 2023 en € 828 miljoen naar verwachting in 2024 – te kunnen toedelen.

De commissie heeft een weging gemaakt van deze bovenstaande aspecten om tot een advies te komen hoe de financiële tekorten over 2023 en 2024 moeten worden gedekt. De commissie is van mening dat de toegenomen vraag naar jeugdhulp op korte termijn moeilijk beïnvloedbaar is, maar vindt ook dat veel meer inspanning gepleegd moet worden om lokale ondersteuningsstructuren te creëren en te versterken, en om meer systemisch de opgaven rondom jongeren en gezinnen aan te pakken, ook in samenspraak met het medisch domein. De commissie ziet goede voorbeelden in het land, maar ziet ook dat deze nog niet op grote schaal navolging krijgen. Daarnaast stelt de commissie vast dat sprake is van een ernstig tekort aan cijfermatig inzicht.

De commissie heeft over de dekking van de financiële tekorten in 2023 en 2024 de volgende adviezen geformuleerd:

- Afwegende de autonome ontwikkelingen en bij gebrek aan sturingsinformatie om tot een oordeel te kunnen komen over de mate waarin sprake is van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet, adviseert de commissie Rijk en gemeenten om de ontstane verliezen over 2023 en 2024 in gezamenlijkheid op te vangen en beiden de helft van de verliezen voor hun rekening te nemen.
- De commissie roept Rijk en gemeenten op om op korte termijn onderzoek te laten doen naar aard en omvang van dure casuïstiek en de gemeenten die daarmee te maken hebben. En op basis hiervan een keuze te maken welke vorm van financiële solidariteit hierbij past.
- De commissie geeft het dringende advies af aan Rijk en gemeenten om in de komende jaren de informatiehuishouding met voorrang op orde te brengen.

Haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027

Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven. De commissie heeft in haar gewogen oordeel twee aspecten meegenomen.

In de eerste plaats heeft de commissie gekeken naar de ontwikkeling van het budget voor jeugdzorg. De commissie is van mening dat het inzicht in de ontwikkeling van de financiële afspraken in de Hervormingsagenda wordt bemoeilijkt doordat het meerjarig financieel kader niet geactualiseerd is. De commissie acht het niet wenselijk om de uitgaven in de komende jaren nog verder te laten toenemen; er moet een prikkel zijn om te investeren in het creëren en versterken van ondersteunende structuren, met het oog op het reduceren van de uitgaven voor individuele maatwerkvoorzieningen.

In de tweede plaats heeft de commissie gekeken naar de haalbaarheid van de ingeboekte besparingen. De commissie concludeert dat het op basis van bestaande informatie en monitoren niet mogelijk is een betrouwbare uitspraak te doen over de mate waarin het meerjarig financieel kader uit de Hervormingsagenda Jeugd haalbaar is. Het belangrijkste argument is dat het ontbreekt aan prestatie-indicatoren om de voortgang op de besparingsdoelstellingen te monitoren. De ingeboekte bezuiniging op het jeugdzorgbudget vanaf 2026 hangt als een zwaard van Damocles boven alle partijen. Daarnaast werkt het meerjarig financieel kader ontmoedigend voor gemeenten die al een eind op weg zijn in de uitvoering. Tot slot is de start van de uitvoering van de Hervormingsagenda anderhalf jaar vertraagd.

De commissie heeft over de haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027 de volgende adviezen geformuleerd:

- De commissie adviseert het Rijk om tot 2028 de besparingen als PM-post in de rijksbegroting op te nemen. De commissie benadrukt dat het een rijksbrede verantwoordelijkheid is om dit op te vangen.
- De commissie roept Rijk en gemeenten op om de komende jaren tot reële en meetbare besparingsdoelstellingen, bijbehorende prestatie-indicatoren en monitoring te komen.
- Wanneer het inzicht uit de prestatie-indicatoren en de monitoring leidt tot zicht op de ontwikkeling van de besparingsdoelstellingen, kan de PM-post ingevuld worden.
- De commissie adviseert om voor de indexatie van het volume aan te sluiten bij de ontwikkeling van de verwachte reële groei van de totale netto zorguitgaven in de komende jaren. Voor 2025 bedraagt deze 4,7%.
- De commissie roept gemeenten op om het aanvullende budget dat volgens het meerjarig financieel kader voor de jaren 2026 tot en met 2028 beschikbaar komt, te benutten ter versterking van de sociale basis.

Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028

De commissie heeft een aantal gedachten geformuleerd bij de ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek voor het jeugdstelsel:

- Bij de herijking van de besturing en het financieringsmodel moeten de afwegingen over inhoud en kosten gaan over: wat is het doel, welke maatregel is nodig en wat mag het kosten?
- Baseer de bekostiging op de mate van beleidsvrijheid voor gemeenten.
- Er is een noodzaak om te komen tot ex-post verevening waar een stimulerende werking vanuit gaat om tot een effectieve en doelmatige besteding van middelen te komen.
- Een vangnetconstructie met passende prikkels is wenselijk.
- Denk na over een passende bekostiging van de specialistische jeugdzorg, bijvoorbeeld met een algemeen en een specifiek deel.
- Overweeg om een deel van het macrobudget te reserveren voor het instellen van een innovatiefonds.

Beantwoording van de hoofdvraag

De commissie trekt de conclusie dat partners met volle overgave aan de slag zijn met de uitwerking van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd. Dat verdient veel complimenten. De commissie moedigt alle betrokkenen aan om hun intrinsieke motivatie te behouden en elkaar daarop te blijven aanspreken. Deze gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid legt de basis voor het opbouwen van vertrouwen.

Alle goede bedoelingen en inzet van zovelen ten spijt, heeft de commissie er onvoldoende vertrouwen in dat de huidige aanpak en voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, tot de beoogde effecten gaan leiden. Doorgaan op dezelfde weg is niet voldoende om een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel tot stand te brengen.

De commissie roept alle betrokkenen op om de adviezen van de commissie ter harte te nemen en hieraan opvolging te geven in de komende jaren. Met het realiseren van meer focus, slagkracht, realisme en data verwacht de commissie dat de Hervormingsagenda Jeugd de komende jaren echt tot betekenisvolle resultaten kan leiden. De kramp moet eruit, maar de druk moet erop blijven. De commissie dringt er bij de vijfhoekpartners op aan om voor de zomer van 2025 een routekaart uit te werken hoe opvolging en invulling te geven aan de adviezen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 20 juni 2023 boden de toenmalig staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de toenmalig minister voor Rechtsbescherming de Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028 aan de Tweede Kamer aan. De Hervormingsagenda Jeugd is het resultaat van een lang en intensief traject van afstemming tussen jongeren/cliëntenorganisaties, professionals, aanbieders, gemeenten en Rijk. Met de agenda hebben deze vijfhoekpartners[1] afspraken gemaakt om de jeugdzorg te verbeteren binnen een houdbaar kader voor de toekomst.

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, kortgezegd: de jeugdzorg. Met deze decentralisatie werd nadrukkelijk een ander stelsel beoogd: de aanname was dat gemeenten vanwege hun lokale nabijheid en kennis van de context de jeugdhulp beter en efficiënter zouden kunnen organiseren. Daarbij kregen de gemeenten de beschikking over één budget. Op dit gedecentraliseerde budget was een korting toegepast. Al vrij snel na de decentralisatie kregen gemeenten te maken met forse kostenoverschrijdingen. Dit beeld werd bevestigd in een onderzoeksrapport dat in opdracht van betrokken ministeries en de VNG tot stand kwam.[2] In aanvulling op dit onderzoek besloten Rijk en gemeenten tot de instelling van de stuurgroep 'maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. De stuurgroep kreeg de opdracht om maatregelen uit te werken, met het doel de uitgaven aan de jeugdzorg te beperken en het stelsel beheersbaarder te maken. Daarbij is – waar mogelijk – een inschatting gemaakt van het financiële effect. De stuurgroep pleitte in zijn rapport onder meer "voor een gezamenlijke Ontwikkelagenda van Rijk en gemeenten die een gezamenlijke veranderstrategie definieert met daaraan verbonden doelstellingen en te bereiken resultaten".[3] Aangezien Rijk en gemeenten niet tot overeenstemming kwamen over de vraag via welke combinaties van middelen en maatregelen het vastgestelde tekort het hoofd kon worden geboden, werd gezamenlijk de Commissie van Wijzen ingesteld. Deze arbitragecommissie deed in mei 2021 uitspraak.[4] Naast de extra middelen die het Rijk in mei 2019 al ter beschikking had gesteld aan gemeenten voor de periode 2019 tot en met 2021, kwam de arbitragecommissie tot de uitspraak dat het Rijk voor 2022 het feitelijke tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg diende te compenseren. Ook riep de commissie gemeenten en Rijk op voortvarend aan de slag te gaan met de inrichting en uitvoering van een Ontwikkelagenda 2022-2028.

Het advies van de Commissie van Wijzen en de talrijke onderzoeken en rapporten naar oorzaken en mogelijke oplossingen voor de knelpunten in de jeugdzorg, vormden het vertrekpunt voor de uiteindelijke Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028. De vijfhoekpartners geven in de Hervormingsagenda aan dat er tien grote opgaven zijn: zes richten zich op het verbeteren van jeugdhulp en vier op het verbeteren van het jeugdhulpstelsel en de uitvoering daarvan in de praktijk. Conform het advies van de Commissie van Wijzen gaat de Hervormingsagenda gepaard met een besparing die oploopt tot € 1 miljard structureel vanaf 2026.

1) De vijfhoekpartners zijn: het Rijk (ministeries van VWS, JenV, BZK, Financiën, SZW en OCW), de gemeenten (vertegenwoordigd via de VNG), de aanbieders (BGZJ, bestaande uit Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ en VGN), de professionals (SBJ, bestaande uit NVvP, NIP, LVVP, NVO, BPSW, BVjong, AJN, V&VN, LHV, NVK en FVB) en de cliëntenorganisaties en jongerenvertegenwoordigers (Ieder(in), MIND en NJR).

2) AEF, *Stelsel in groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* 15 december 2020.

3) Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet,* 8 april 2021.

4) Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg,* 18 mei 2021.

In haar uitspraak gaf de Commissie van Wijzen tevens aan om “een onafhankelijke deskundigencommissie in te stellen met deskundigen op het gebied van jeugdzorg, openbare financiën en interbestuurlijke verhoudingen. Met als doel om zicht te krijgen op de implementatie en (structurele) opbrengsten van de maatregelen, zowel landelijk als voor een representatieve steekproef van gemeenten”. Conform deze uitspraak is in de Hervormingsagenda de instelling van “een commissie van deskundigen” opgenomen.

1.2 Opdracht aan de Deskundigencommissie

Op 1 april 2024 is de Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd (kortgezegd, de commissie) ingesteld. De commissie heeft tot taak *“onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling”*.

In het instellingsbesluit[5] is aangegeven dat het advies van de commissie ingaat op:

- de beweging in het stelsel die de bij de Hervormingsagenda Jeugd betrokken Partijen met zowel elkaar, als met aanbieders, professionals en cliënten willen maken en die door de uitvoering van de voornemens en maatregelen dient te worden gerealiseerd;
- een beoordeling op basis van de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, de bijbehorende implementatieplannen, de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende opbrengsten, waarbij ook aandacht wordt besteed aan mogelijke knelpunten en de inspanningen van de andere partijen uit de vijfhoek, alsmede andere partijen die van belang zijn voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd;
- signalen en relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de uitvoering en kosten van het jeugdzorgstelsel;
- omgang met een uitgavenontwikkeling die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader.

De commissie is gevraagd voor 1 februari 2025 haar advies uit te brengen. De Hervormingsagenda spreekt over een “mid-term review” in januari 2025 en een advies in januari 2028.

1.3 Interpretatie van de opdracht

Uitgangspunten

Voor de uitvoering van de opdracht en het opstellen van voorliggend rapport heeft de commissie de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Partijen zijn volop bezig met de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd. De commissie heeft ervoor gekozen deze inspanningen te beoordelen in het licht van de bedoeling van de Hervormingsagenda: een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel.
- De commissie is uitgegaan van een waarderende onderzoeksbenadering. Dat betekent dat de commissie constructief-kritisch heeft gekeken naar de uitvoering, de gemaakte (financiële) afspraken en ontwikkelingen die van invloed zijn op het jeugdstelsel.
- De commissie heeft ervoor gekozen om de uitvoering van de Hervormingsagenda *als geheel* te beoordelen. Dat betekent dat de commissie zich primair heeft gericht op een *beoordeling van de voortgang op het niveau van ambities en doelen* uit de Hervormingsagenda.

5) In bijlage 1 is het Instellingsbesluit opgenomen.

- De commissie heeft gebruikgemaakt van de beschikbare monitoringsinformatie om te beoordelen in hoeverre *output* en *acties* nagekomen worden. Het stond de commissie vrij om aanvullend onderzoek te laten uitvoeren, maar gegeven de beperkte tijd tussen instelling van de commissie en de oplevering van dit rapport, achtte de commissie dit niet opportuun.
- De opdracht van de commissie bestaat uit twee delen: het eerste advies in januari 2025 en het eindadvies in januari 2028. Voor het eerste advies geldt het volgende:
  - De commissie typeert dit advies als een eerste procesevaluatie over de *inhoudelijke* voortgang: de implementatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda staat nog in de kinderschoenen; hierdoor is het beoordelen van de effecten van deze maatregelen nog niet of slechts beperkt aan de orde. Het gaat nu vooral om de vraag of het proces dat is ingezet voldoende vertrouwen geeft om de beoogde effecten te realiseren, en welke aandachtspunten de commissie daarbij wil meegeven. Het eindadvies van de commissie zal wel meer het karakter hebben van een beoordeling van beoogde effecten.
  - Wat de *interbestuurlijke en financiële verhoudingen* betreft, maakt de commissie in het voorliggende rapport onderscheid naar het geven van een advies over de inzet van financiële middelen en de bijbehorende risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten voor 2023/2024 en voor de komende jaren, en het formuleren van aandachtspunten bij de invulling van een nieuw financieringsmodel jeugd voor de langere termijn.

Terminologie

- De commissie hanteert in dit rapport de termen jeugdhulp en jeugdzorg. Jeugdhulp omvat alle vormen van hulp en ondersteuning, variërend van licht ambulant tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting. Onder de term ‘jeugdzorg’ valt niet alleen jeugdhulp, maar ook jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- De commissie hanteert in dit rapport de term ‘jongeren’.
- Onder ‘ouders’ verstaat de commissie de brede groep ouders, opvoeders en pleegouders.

Hoofdvraag en deelvragen[6]

Op basis van de genoemde uitgangspunten heeft de commissie één hoofdvraag en zes centrale vragen geformuleerd.

Hoofdvraag

In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

Deelvragen

1. Hoe beoordeelt de commissie de huidige uitvoering van maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd met het oog op realisatie van de beoogde effecten in de komende jaren?
2. Waar zitten volgens de commissie de hefbomen in de uitvoering van maatregelen om de beoogde effecten te realiseren? Welke interventies werken al en welke interventies zijn nog nodig om tot versnelling en/of betere uitvoering te komen?
3. Hoe beoordeelt de commissie de afgesproken principes over de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten in het licht van beschikbare informatie over de uitgaven voor jeugdhulp?

6) In bijlage 2 is het volledige toetsingskader opgenomen.

4. Welke (tijdelijke) bijstellingen en interventies (naar redelijkheid en billijkheid) zijn volgens de commissie nodig en/of wenselijk in het licht van het meerjarig financieel kader? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor aanwending van de aanvullende middelen voor 2026 t/m 2028? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor een nieuw financieringsmodel jeugd?
5. Hoe beoordeelt de commissie de sturing op realisatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de betrokkenheid van partners bij dit proces?
6. Welke suggesties heeft de commissie rondom sturing en organisatie van het proces met het oog op tijdige realisatie van de beoogde effecten?

1.4 Werkwijze van de commissie

Inhoudelijke en technische briefings

Op verzoek van de commissie heeft in de periode april – juni 2024 een aantal inhoudelijke briefings plaatsgevonden. Direct betrokkenen binnen het ministerie van VWS en de VNG hebben de commissie bijgepraat over de ontstaansgeschiedenis van de Hervormingsagenda Jeugd en de inhoudelijke voortgang en dilemma's op de maatregelen uit de agenda. Daarnaast is in de briefings aandacht besteed aan de financiële afspraken die aan de Hervormingsagenda ten grondslag liggen. Tot slot is de commissie kort voor de zomer van 2024 en begin december bijgepraat over de uitgangspunten, ontwikkeling en voortgang van een nieuw financieringsmodel voor het jeugddomein.

Documentenanalyse

- In de afgelopen jaren zijn veel onderzoeken en rapporten verschenen over de staat van de jeugd in Nederland, de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulp, de knelpunten in het jeugdhulpstelsel en de uitgaven aan jeugdzorg. De commissie heeft kennisgenomen van diverse publicaties over deze onderwerpen.[7]
- In het kader van de monitoring van de voortgang van de Hervormingsagenda heeft de commissie inzicht gekregen in het implementatieplan, de voortgangsrapportages, de startfoto's van de VNG en de voortgangsmonitor van de Hervormingsagenda Jeugd.
- De commissie heeft partners in het jeugdstelsel uitgenodigd om een position paper in te sturen waarin zij hun specifieke reflecties en aandachtspunten naar voren konden brengen. De commissie heeft in totaal twintig papers ontvangen.

Veldwerk

De commissie vond het van wezenlijk belang om betrokken partners, belanghebbenden en deskundigen ruimte te geven om hun inzichten en ervaringen met de commissie te delen. Dit heeft ertoe geleid dat de commissie gesprekken heeft gevoerd met een breed palet aan gesprekspartners. Alle gesprekspartners ontvingen voorafgaand aan het gesprek het toetsingskader van de commissie en de gespreksleidraad met daarin zowel algemene als specifieke vragen.

- De commissie heeft 15 rondetafelgesprekken gevoerd. De commissie voerde (meerdere) rondetafelgesprekken met elk van de vijfhoekpartners, met deskundigen en met partners in de jeugdbeschermingsketen.[8]
- De commissie heeft tien individuele gesprekken gevoerd.

7) In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van geraadpleegde documenten.

8) In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van alle gevoerde (rondetafel)gesprekken en de werkbezoeken.

- De commissie heeft ervoor gekozen om ook een aantal werkbezoeken af te leggen. In afstemming met de VNG is gekozen voor de gemeenten Amersfoort, Brummen en Groningen. In elk van deze gemeenten heeft de commissie met een delegatie van lokale jeugdhulppartners en betrokkenen gesproken.
- De commissie heeft in Groningen een bezoek gebracht aan een gespecialiseerde jeugdhulporganisatie, mede in het licht van de af- en ombouw van de gesloten jeugdzorg.

Klankbordgroep

De commissie heeft direct na haar instelling besloten om een klankbordgroep van jongeren te verbinden aan de werkzaamheden van de commissie. In overleg met de commissie heeft de Nationale Jeugdraad (NJR) de klankbordgroep samengesteld. Deze bestond uit zes jongeren met uiteenlopende ervaringsdeskundigheid in de jeugdhulp of met specifieke belangstelling voor de opgaven in de jeugdhulp. De klankbordgroep heeft zijn bespiegelingen gegeven op het toetsingskader, de rode draden uit de gevoerde gesprekken en op de conceptconclusies en -adviezen.

Informeren opdrachtgevers

De commissie heeft ervoor gekozen de opdrachtgevers – ministerie van VWS en VNG – op drie momenten in het proces te informeren over de voortgang van de opdrachtuitvoering en om reacties op te halen. Begin september heeft de commissie het toetsingskader met de opdrachtgevers vastgesteld. Eind november heeft de commissie de rode draden uit haar veldwerk gedeeld. Tot slot heeft de commissie medio januari 2025 de richting van haar conceptconclusies en -adviezen aan een brede delegatie van rijksdirecteuren en betrokkenen vanuit de VNG gepresenteerd. Aansluitend heeft de commissie ook met de partners van het bestuurlijk overleg Jeugd en het bestuurlijk overleg Rijk|gemeenten de richting van haar conclusies en adviezen gedeeld. De reflecties uit deze gesprekken heeft de commissie gewogen om tot haar definitieve rapport te komen.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst het kader waarbinnen de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd. Naast een beknopte beschrijving van de hoofdpunten van de Hervormingsagenda Jeugd staan in dit hoofdstuk diverse cijfers en tabellen die de commissie heeft gebruikt om tot haar conclusies en adviezen te komen. In hoofdstuk 3 beschrijft de commissie de rode draden die zij heeft opgehaald uit de individuele en rondetafelgesprekken en de werkbezoeken. Het zijn constateringen, meningen, ervaringen, oordelen en suggesties van de gesprekspartners. De duiding van deze rode draden volgt in de hoofdstukken daarna. In hoofdstuk 4 presenteert de commissie haar conclusies, reflecties en adviezen op de inhoud van en de sturing op de Hervormingsagenda Jeugd. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies, reflecties en adviezen op de financiële afspraken die aan de Hervormingsagenda ten grondslag liggen. De commissie sluit dit rapport in hoofdstuk 6 af met een slotbeschouwing; daarin beantwoordt ze de hoofdvraag die aan haar opdracht ten grondslag ligt.

In de bijlagen van dit rapport zijn het instellingsbesluit van de commissie, het opgestelde toetsingskader, een overzicht van geraadpleegde documenten, een overzicht van gesprekspartners, en de samenstelling van de commissie, het secretariaat en de klankbordgroep opgenomen.

2. Achtergronden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het kader waarbinnen de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd. De commissie gaat achtereenvolgens in op:

- De inhoudelijke en financiële afspraken (op hoofdlijnen) die in de Hervormingsagenda Jeugd zijn gemaakt;
- De inzet van jeugdzorg en de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren.

In dit hoofdstuk zijn diverse teksten, tabellen en figuren opgenomen. Het laat zien van welke informatie de commissie gebruik heeft gemaakt om te komen tot haar conclusies, reflecties en adviezen.

2.2 Inhoud en financiële afspraken Hervormingsagenda Jeugd

Inhoudelijke afspraken

Het wenkend perspectief

Tabel 1: Uitgangspunten van het wenkend perspectief in de Hervormingsagenda Jeugd

Uitgangspunt	Toelichting
1. Een inclusieve samenleving waarin iedereen, ongeacht kwetsbaarheid of beperking, kan meedoen	Voor jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben, is passende en tijdige hulp en ondersteuning beschikbaar. Deze hulp komt eerst vanuit het eigen netwerk en de context van jeugdigen, en wordt waar nodig aangevuld met extra expertise.
2. Vertrouwen in en versterking van de directe leefomgeving en sociale basis	Een goede laagdrempelige publieke infrastructuur die jeugdigen en ouders helpt om mee te doen, en hun vragen over opvoeden en opgroeien in de dagelijkse contacten bespreekbaar te maken. Zo worden die vragen over opvoeden en opgroeien zoveel mogelijk opgelost of hanteerbaar gemaakt in het dagelijks leven. Dit vraagt een gerichte en doordachte aanpak op preventie.
3. Passende ondersteuning voor jeugdigen en ouders buiten het eigen netwerk	In de wijk is een laagdrempelig, kwalitatief goed, lokaal team beschikbaar (met stevige relaties met specialistische jeugdhulp voor als dat nodig blijkt) dat samen met jeugdigen en hun ouders goed beziet wat nodig is, verbindingen legt met het bestaande informele en formele netwerk rondom de jeugdigen, maar zelf ook hulp kan bieden.
4. De geboden jeugdhulp is passend en zo 'thuis' en/of dichtbij mogelijk	De juiste zorg wordt op de juiste plek en op juiste moment geboden door de juiste professional (*'matched care'*). Het is waarde gedreven: zorg is op de eerste plaats doelgericht, voldoet aan de stand van wetenschap en praktijk, heeft meerwaarde voor de jeugdige (en/of gezin), met daarnaast een doelmatige inzet van mensen en middelen. Passende zorg komt samen met, en gezamenlijk rondom, de jeugdige tot stand. Indien mogelijk en wenselijk, wordt de zorg of hulp weer afgeschaald.

5. Jeugdhulp, zowel voor lichte als voor zware problematiek, sluit altijd aan bij de leefwereld van jeugdigen en de omgeving waarin zij zich bevinden.	Het betrekken van ervaringsdeskundigheid en informele netwerken is hierbij van belang. De regie ligt zoveel mogelijk bij de jeugdige en het gezin; zij zitten aan het stuur. Juist waar de hulpvraag meervoudig en/of complex is, is een levensbrede aanpak nodig vanuit meerdere domeinen.

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, *Wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen* (paragraaf 1.2)

De maatregelen

Tabel 2: Overzicht van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd

Maatregel Hervormingsagenda	Toelichting
Reikwijdte: jeugdhulpplicht voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen	Jeugdhulp moet beschikbaar zijn voor jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties. Nu ontvangt deze groep onvoldoende passende jeugdhulp. Ombuiging hiervan vraagt een gerichte aanpak: naast verbetering van de kwaliteit van de zorg, moet het voor jeugdigen en hun ouders helder zijn waarvoor ze in het kader van jeugdhulp bij de overheid terecht kunnen en waarvoor niet. Niet elke hulpvraag behoeft een zorgantwoord. Met beperkte hoeveelheid mensen en middelen moeten scherpe keuzes gemaakt worden wie in aanmerking komt voor professionele jeugdhulp (goede brede analyse), waarbij de meest kwetsbaren altijd geholpen moeten worden.
Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid	Het is van belang dat de problemen in de context van het gezin worden opgepakt. Daarom is het van belang bestaans-, inkomens- en woonzekerheid te versterken, participatie te bevorderen en kansenongelijkheid tegen te gaan. Dit vraagt om ondersteuning van kind en gezin en investeringen in aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenen-ggz en bestaanszekerheid zowel door het Rijk als door gemeenten. Dit vraagt ook om goede afspraken over de grenzen van domeinen heen over rollen en verantwoordelijkheden. Het is daarbij van belang dat de hulpvraag van de jeugdige en het gezin ook echt wordt gehoord en dat er mét hen een aanpak wordt ontwikkeld.
Stevige lokale teams en toegang	Jeugdigen en hun ouders moeten voor jeugdhulp laagdrempelig en dicht bij huis terecht kunnen. We willen dit onder meer bereiken door in te zetten op stevige lokale teams met voldoende kennis en expertise en verbinding met specialistische hulp. Die ook zelf lichte hulp verstrekken, gericht op het versterken van het gewone leven en de veerkracht van gezinnen en jongeren. Dit in goede verbinding met de lokale voorzieningen die beschikbaar zijn voor het brede sociaal domein; en verder in verbinding met welzijn, (kinder)opvang en onderwijs; daarnaast met volwassenen-ggz en ggz-ondersteuning, die bij voorkeur ook in de wijk aanspreekbaar en inzetbaar is.

Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk	We zetten in op het voorkomen van residentiële jeugdhulp om te zorgen dat jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben ook dan zo thuis mogelijk kunnen opgroeien. Waar residentiële jeugdhulp toch nodig is gaan we deze verder transformeren naar een zo thuis mogelijke, regionaal georganiseerde kleinschalige vorm. Kleinschaligheid biedt meer kans op een veilig en positief leefklimaat, maatwerk en onvoorwaardelijk wonen. Dit vereist landelijke regie, een adaptieve veranderstrategie met partners en de bereidheid op basis van de realisatie het plan bij te stellen.
Kwaliteitsverbetering en blijvend leren	Kennis over wat werkt in de jeugdhulp is versnipperd en wordt beperkt toegepast. Er zijn veel richtlijnen en kaders maar die sluiten niet altijd op elkaar aan en worden niet door iedereen onderschreven. Het is de ambitie dat in 2028 de jeugdhulp kan bouwen op een stevige gezamenlijke structuur en cultuur waarin voortdurend leren en veranderen vanzelfsprekend is, van een substantieel deel van de jeugdhulp is vastgesteld wat aantoonbaar werkt en dit aantoonbaar in de praktijk wordt toegepast, en dat hetgeen dat aantoonbaar niet werkt aantoonbaar niet wordt toegepast en voor belangrijke delen van de jeugdhulp kwaliteitskaders bestaan.
Verbeteren van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg	(hoog)specialistische jeugdzorgvormen zijn onvoldoende of niet tijdig beschikbaar. Dergelijke zorg kan het beste op regionaal niveau of op landelijk niveau worden georganiseerd en ingekocht. Nu is dit te vrijblijvend georganiseerd. Zicht op de beschikbaarheid van (hoog)gespecialiseerde jeugdzorgvormen is onvoldoende en er zijn onvoldoende instrumenten om in te grijpen. Gemeenten werken met verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Dat leidt tot zeer hoge uitvoeringslasten. Ook is onvoldoende zicht op de te verwachten en benodigde ontwikkelingen in vraag en aanbod van (hoog)specialistische jeugdzorg en transformatie ervan. Hierdoor is het niet goed mogelijk adequaat op die ontwikkelingen en noodzakelijke transformatie in te springen. Daarom zijn maatregelen nodig die zien op verplichte regionale samenwerking en regionaal contracteren, landelijk contracteren en het verminderen van uitvoeringslasten van zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders (jeugdhulpaanbieders en GI's).
Eenvoudigere uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en aanpak negatieve effecten marktwerking	Professionals moeten zich kunnen richten op het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg. Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop worden vereenvoudigd en negatieve effecten van marktwerking worden aangepakt. Veel aspecten in de uitvoering staan uniforme taal en aanpak in de regio of zelfs in het land toe conform de landelijk overeengekomen standaarden. We werken daarom toe naar vormen van contractering en partnerschap die in lijn liggen met de doelen en waarden uit de Jeugdwet en deze agenda. We gaan de inkoop van jeugdzorg verdergaand vereenvoudigen. Daarnaast zetten we in op een landelijke, niet-vrijblijvende en vergaande standaardisatie van contracten, contractmanagement en verantwoordingswijze. De prioriteit zal daarbij liggen bij jeugdzorg die straks verplicht regionaal en landelijk zal worden ingekocht.

Verbeteren inzicht in het functioneren van het jeugdstelsel met data en monitoring	Voor tijdig (bij)sturen en leren binnen het jeugdstelsel is het essentieel goed zicht te hebben op de ontwikkelingen binnen het stelsel en de inhoudelijke, kwantitatieve en financiële effecten van beleid en *best practices*. Dit is ook van belang om politiek en maatschappelijk het gesprek te voeren over wat jeugdzorg moet zijn. Momenteel wordt vanuit meerdere bronnen centrale data over het functioneren van het jeugdstelsel ontsloten. De ambitie is te komen tot betere kwaliteit en beschikbaarheid van data en een betere landelijke integrale monitoring, die inzicht genereert in de werking van het jeugdstelsel over de jaren heen. De monitoring heeft als doel het functioneren van het stelsel in beeld te brengen op de doelen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid.

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, Hoofdstuk 2.

Financiële afspraken Hervormingsagenda Jeugd

Hoofdpunten uitspraak Commissie van Wijzen

De Commissie van Wijzen heeft in mei 2021 uitgesproken dat het Rijk voor 2022 het feitelijk tekort op de uitgaven voor de jeugdzorg moet 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. […] Na 2022 wordt voor ieder volgend jaar het door het Rijk aan het Gemeentefonds toe te voegen bedrag van 1.9 miljard euro wederom 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 [2021] en de Ontwikkelagenda."*

De financiële afspraken in de Hervormingsagenda

Tabel 3: Meerjarig financieel kader Hervormingsagenda Jeugd

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Middelen reeds beschikbaar gesteld door het Rijk vanuit AU, IU en VWS-begroting (prijspeil 2023, stand Voorjaarsnota 2023)	6.273	6.383	6.444	5.955	4.830	4.824	4.826
2. Nog beschikbaar te stellen aanvullende middelen					367	300	300
2a. Reeks Commissie van Wijzen					1.828	1.828	1.828
2b. Maatregelen Hervormingsagenda	-214	-374	-374	-374	-961	-1.017	-1.017
2c. Maatregelen coalitieakkoord			0	-500	-500	-511	-511
3. Indexatie (volume-accres)		195	393	554	213	213	213
4. Indexatie (LPO)	2023 is verwerkt in reeks AU en IU. LPO-indexatie voor de jaren na 2023 wordt jaarlijks verwerkt.						
Budgetreeks HA (1, 2, 3)	6.273	6.578	6.836	6.510	5.409	5.337	5.339
Waarvan:							
Uitvoeringskosten	9	9	9	9	9	9	9
Investeringen		87	198	235	246	243	197

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, *Meerjarig financieel kader HA* (bijlage 1).

Tabel 4: Overzicht van de aard en omvang van de besparingsdoelstellingen uit de Hervormingsagenda Jeugd

										1 mrd besparingsdoelstelling	
	Verantwoordelijks-heidsverdeling Rijk en VNG	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2030	Structureel	Raming met meer onzeker-heden omgeven	Maatregel haalbaar
Versterken normale leven/veerkracht jeugdigen en hun omgeving (B16)	Rijk en VNG	-	-24	-49	-73	-97	-121	-121	-121	-60	-61
Afbakening reikwijdte (B2)	Rijk en VNG	-67	-67	-67	-210	-210	-210	-210	-210	-210	
Invoeren doorbraakmethode (B15)	VNG	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-75	-26
Brede invoering jeugdconsulenten bij de huisarts (AEF rapport, bijlage E, 1)	VNG	-75	-75	-75	-88	-88	-88	-88	-88		-88
Beperking verwijzingen naar ongecontracteerd aanbod (B12)	VNG	-49	-49	-49	-49	-49	-49	-49	-49		-49
Regionalisering (B3)	Rijk en VNG	+13	+13	+13	+11	+4	-6	-6	-6		-6
Voorkomen en verkorten residentiële zorg (B17)	Rijk en VNG	+15	+6	-7	-32	-67	-74	-74	-74	-37	-37
Frictiekosten voorkomenn en verkorten residentiële zorg (B17)		+2	+47	+72	+60	+65	+28	-	-		
Normaliseren voogdijondersteuning (B18)	Rijk en VNG	-6	-6	-6	-26	-26	-26	-26	-26		-26
Selectie en contractering (B5) (gecorrigeerd voor interfentie B6)	VNG	+1	-3	-6	-7	-7	-7	-7	-7		-7
Tariefdifferentiatie (B6)	Rijk en VNG	-12	-14	-16	-17	-24	-24	-24	-24		-24
Standaardisatie uitvoering (B23)	Rijk en VNG	-112	-112	-112	-224	-224	-224	-224	-224		-224
Vereenvoudiging productcodes (BV)	VNG	+1	-3	-6	-7	-7	-7	-7	-7		-7
Correctie begrotingsstand		-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37		-37
Investering kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus	Rijk en VNG	+4	+7	+9	+12	+13	+13	+22	+22		
Kasschuif		+28	+69	+119	-101	-97	-18	-	-		
Totaal incl. investeringen en technische mutaties		**-374**	**-374**	**-374**	**-961**	**-1017**	**-1017**	**-1018**	**-1018**	**-382**	**-658**

* Bij de uitvoering van deze maatregelen zijn uiteraard ook andere partijen noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor partijen die bij verwijzing een rol spelen.
Deze tabel focust alleen op verantwoordeljksheidsverdeling Rijk en VNG.

Bron: Hervormingsagenda Jeugd, *Maatregelentabel en verantwoordelijkheidsverdeling* (bijlage 2).

Verantwoordelijkheids- en risicoverdeling tussen Rijk en VNG

Ten aanzien van de besparingsdoelstellingen is een verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en VNG afgesproken. Voor een aantal besparingsdoelstellingen is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en VNG. Daarnaast zijn er doelstellingen waar alleen Rijk of alleen VNG de verantwoordelijkheid voor draagt. In onderstaande tabel is deze verdeling weergegeven.

Tabel 5: Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en VNG voor besparingsdoelstellingen

Verantwoordelijkheid	Bedrag haalbaar (totaal, € miljoen)	Bedrag onzeker (totaal, € miljoen)	Totaal (als % van € 658 + € 382 miljoen)
Rijk en VNG	378	307	66%
Rijk	0	0	0%
VNG	243	75	31%
Correctie begrotingsstand	37		4%
Totaal	658	382	100%

Bron: Ontleend aan: Hervormingsagenda Jeugd, *Maatregelentabel en verantwoordelijkheidsverdeling* (bijlage 2).

2.3 Inzet van jeugdzorg en uitgavenontwikkeling

Inzet van jeugdzorg

In deze paragraaf heeft de commissie diverse tabellen opgesteld met kerncijfers over inzet van jeugdzorg. De gegevens zijn ontleend aan data van het CBS.

Aantal en aandeel in jongeren in jeugdzorg

Tabel 6: Aantal en aandeel jongeren in jeugdzorg (periode 2021 – 1ste half jaar 2024)

Perioden	2021	2022	2023	*1ste half jaar 2024*
1. Totaal jeugdzorg (0-23 jaar)*	469.705	476.560	489.895	*403.180*
2. Totaal jeugdhulp zonder verblijf	433.835	443.695	458.900	*371.225*
3. Totaal jeugdhulp met verblijf	45.580	43.630	43.015	*35.525*
4. Totaal jeugdbescherming	41.235	38.765	35.720	*30.375*
5. Totaal jeugdreclassering	7.975	7.475	7.665	*6.700*

*) Toelichting: Een jongere kan meerdere trajecten hebben met verschillende vormen van jeugdzorg. Om die reden is de optelling van de regels 2, 3, 4 en 5 groter dan de telling in regel 1.

Bron: CBS, *kerncijfers over jeugdzorg,* StatLine, 31 oktober 2024.

Aandeel jongeren in jeugdzorg naar leeftijdscategorie

Tabel 7: Aandeel jongeren (0-23 jaar) in jeugdzorg naar leeftijdscategorie (periode 2021 – 1ste half jaar 2024)

Totaal jeugdzorg	2021	2022	2023	*1ste half jaar 2024*
Aandeel 0-4 jaar	6,8%	6,7%	6,1%	*5,2%*
Aandeel 4-12 jaar	48,9%	48,1%	48,3%	*47,5%*
Aandeel 12-18 jaar	40,5%	41,4%	41,8%	*43,0%*
Aandeel 18-23 jaar	3,8%	3,7%	3,8%	*4,3%*

Bron: CBS, *kerncijfers over jeugdzorg,* StatLine, 31 oktober 2024.

Aandeel jongeren in jeugdzorg

Tabel 8: Aandeel jongeren (0-18 jaar) in jeugdzorg (periode 2021 – 1ste half jaar 2024)

Aandeel jongeren in jeugdzorg t.o.v. totale populatie	2021	2022	2023	*1ste half jaar 2024*
Totaal jongens en meisjes (0-18 jaar)	3.311.222	3.300.844	3.313.102	3.303.345
Aantal jongeren (tot 18 jaar) in jeugdzorg	451.980	459.010	471.335	385.760
Aandeel jongeren (tot 18 jaar) in jeugdzorg	13,7%	13,9%	14,2%	11,7%

Bron: CBS, *kerncijfers over jeugdzorg,* StatLine, 31 oktober 2024.

Herhaald beroep op jeugdhulp

Tabel 9: Herhaald beroep op jeugdhulp (periode 2021 – 1ste half jaar 2024)

	2021	2022	2023	*1ste half jaar 2024*
Aandeel herhaald beroep in totaal begonnen trajecten	26,1%	25,9%	25,5%	*28,7%*

Bron: CBS, *kerncijfers over jeugdzorg,* StatLine, 31 oktober 2024.

Aandeel verwijzers jeugdhulp

Tabel 10: Aandeel verwijzers naar jeugdhulptrajecten (periode 2021 – 1ste half jaar 2024, in procenten)

Verwijzer	2021	2022	2023	*1ste half jaar 2024*
Gemeenten	32	33	33	*34*
Huisartsen	35	35	35	*35*
Jeugdartsen	3	3	3	*3*
Gecertificeerde Instellingen (GI's)	9	9	8	*8*
Medisch specialisten	5	4	5	*5*
Rechters	0,4	0,4	0,3	*0,3*
Geen verwijzer	15	15	15	*14*
Verwijzer onbekend	0,8	0,5	0,5	*0,5*

Toelichting: er is geen informatie beschikbaar over de aard en omvang van de jeugdhulptrajecten per verwijzer.

Bron: CBS, *kerncijfers over jeugdzorg,* StatLine, 31 oktober 2024.

Uitgavenontwikkeling jeugdzorg

In deze paragraaf heeft de commissie diverse tabellen opgenomen die zijn gepresenteerd in onderzoeken, rapporten en/of documenten die aan de Tweede Kamer zijn verzonden.

Verdeelmodel Gemeentefonds voor jeugd en sociale basisvoorzieningen

De verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds is gebaseerd op geobjectiveerde kostenniveaus van een groot aantal gemeenten per taakgebied, afgestemd op hun relevante structuurkenmerken. Deze geven een indicatie van de structurele uitgaven die in de praktijk nodig zijn om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren met een efficiënte uitvoering van de taken. In de Begrotingsstaten 2024 en 2025 is het verdeelmodel voor individuele voorzieningen jeugd en sociale basisvoorzieningen (niet alleen jeugd) afgezet tegen de netto lasten van gemeenten.

Tabel 11: Inkomsten en uitgaven op basis van het verdeelmodel Gemeentefonds voor individuele voorzieningen jeugd (begrotingscijfers 2023 en 2024)

Individuele voorzieningen jeugd	2023	2024
Inkomsten uit verdeelmodel (%)	15,6	15,4
Netto lasten / uitgaven gemeenten (%)	14,3	13,8
Verschil (in procentpunten)	1,2	1,5

Bronnen: Ministerie van BZK en ministerie van Financiën, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2024 en 2025,* Memorie van Toelichting, bijlage 5 Periodiek Onderhouds Rapport (POR).

Tabel 12: Inkomsten en uitgaven op basis van het verdeelmodel Gemeentefonds voor sociale basisvoorzieningen (begrotingscijfers 2023 en 2024)

Sociale basisvoorzieningen (let wel, niet alleen jeugd)	2023	2024
Inkomsten uit verdeelmodel (%)	9,9	9,9
Netto lasten / uitgaven gemeenten (%)	11,6	11,9
Verschil (in procentpunten)	-1,6	-2,0

Bronnen: Ministerie van BZK en ministerie van Financiën, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2024 en 2025,* Memorie van Toelichting, bijlage 5 Periodiek Onderhouds Rapport (POR).

AEF heeft in 2021 nader onderzoek gedaan naar het verdeelmodel sociaal domein in het Gemeentefonds. Daarin zijn de maatstaven die gebruikt worden voor het verdeelmodel, geactualiseerd. Voor het cluster jeugd blijkt uit een steekproef onder gemeenten dat het voorkeursmodel leidt tot een verklaringsgraad van 80% op basis onderstaande criteria. De verklaringsgraad laat zien in welke mate het model zich verhoudt tot de kosten per inwoner.

- aantal huishoudens met een laag inkomen (met drempel) (verdeelt 73% van totaal budget);
- aantal jongeren <18 (verdeelt 20%);
- regionale centrumfunctie (verdeelt 15%);
- omgevingsadressendichtheid (minus 8%).

Bron: AEF, *Nader onderzoek herijking Gemeentefonds sociaal domein*

Uitgaven en beschikbaar budget jeugdzorg

Tabel 13: Overzicht uitgaven, beschikbaar budget en overschot/verlies op jeugd (2015 – 2024, in € miljoen)

Jaren	Uitgaven maatwerkvoorzieningen	Uitgaven meerkosten voorliggend veld	Beschikbaar budget vanuit Gemeentefonds	Overschot / verlies
2015	3.198	386	3.757	173
2016	3.264	496	3.651	- 109
2017	3.853	587	3.578	- 862
2018	4.311	624	3.715	- 1.220
2019	4.729	655	4.252	- 1.132
2020	5.029	719	4.382	- 1.366
2021	5.371	807	5.059	- 1.119
2022	5.600	921	6.273	- 248
2023	6.185	1.037	6.594	- 628
2024	6.852	1.214	7.238	- 828

Bron: Improven, Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024, 1 november 2024.

Analyse uitgaven en beschikbaar budget

Tabel 14: Overzicht uitgaven jeugd en inkomsten volgens meerjarig financieel kader en het verdeelmodel Gemeentefonds (2023)

2023	Totaal (€)
1. Uitgaven maatwerkvoorzieningen Jeugd	6.185.000
2. Inschatting meerkosten voorliggend veld	1.037.000
3. Totale uitgaven (regel 1 + regel 2)	**7.222.000**
4. Beschikbaar budget op basis van meerjarig financieel kader Hervormingsagenda Jeugd	6.594.000
5. Inkomsten Individuele voorzieningen Jeugd volgens verdeelmodel algemene uitkering Gemeentefonds	6.776.122
6. Inkomsten sociale basisvoorzieningen volgens algemene uitkering Gemeentefonds	4.591.949

Bronnen: regel 1 t/m 4: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024,* 1 november 2024; regels 5 en 6: Ministerie BZK, *Rekenmodel meicirculaire 2023 – uitkeringsjaar 2023,* mei 2023.

Analyse uitgaven en beschikbaar budget naar gemeenten

Om een beeld te krijgen in hoeverre gemeenten uitkomen met het budget voor jeugdzorg, heeft het ministerie van VWS een analyse gemaakt op basis van de Iv3-data (financiële verantwoording gemeenten), het meerjarig financieel kader van de Hervormingsagenda Jeugd en de verdeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds (cluster Jeugd). Deze analyse is indicatief. Allereerst omdat niet voor alle gemeenten data beschikbaar zijn over de meerkosten voorliggend veld; daarom is voor de analyse de landelijke verhouding maatwerk/meerkosten voorliggend veld gebruikt. Daarnaast worden op landelijk niveau geen budgetten vastgelegd voor jeugdzorg per gemeente. De analyse geeft daarmee een eerste beeld in hoeverre gemeenten uitkomen met het beschikbare budget en de verschillen hierin tussen gemeenten.

Tabel 15: Overzicht aantal en aandeel gemeenten met overschot/tekort op inkomsten voor jeugd (individuele maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld) op basis van het meerjarig financieel kader (2023)

2023	Aantal gemeenten	Aandeel gemeenten
Overschot	126	37%
Tekort tot 10%	49	14%
Tekort tot 20%	70	20%
Tekort tot 30%	35	10%
Tekort van meer dan 30%	62	18%
Totaal	**342**	**100%**

Bijstelling beschikbaar budget

Voor de jaren 2023 en 2024 heeft het Rijk het beschikbaar gestelde budget vanuit de algemene uitkering, incidentele uitkering en VWS-begroting bijgesteld ten opzichte van de afspraken uit het meerjarig financieel kader. De Hervormingsagenda had als stand de Voorjaarsnota 2023. Er zijn sindsdien twee soorten wijzigingen geweest (bron: Ministerie van VWS):

- Jaarlijks wordt indexatie (zowel lonen/prijzen als volume) voor jeugd toegerekend en toegevoegd aan het budget.
- Er zijn jaarlijks diverse toevoegingen aan het Gemeentefonds, die ook deel uitmaken van het jeugdbudget.

Tabel 16: Overzicht beschikbare budget volgens het meerjarig financieel kader en het feitelijk beschikbaar budget (2022 tot en met 2024)

Beschikbaar budget vanuit het Rijk (in mln €)	2022	2023	2024
Meerjarig financieel kader	6.272	6.578	6.836
Feitelijk beschikbaar budget	6.273	6.594	7.238
Verschil	-	16	402

Bronnen: Regel 1: Hervormingsagenda Jeugd, *Meerjarig financieel kader HA* (bijlage 1); regel 2: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024,* 1 november 2024.

Saldo gemeenten van begrote baten en lasten op het taakveld 'maatwerk jeugd'

Tabel 17: Verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo op het taakveld maatwerk jeugd, voor alle gemeenten (2017 tot en met 2023, in € miljoen)

Jaren	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Maatwerk Jeugd	- 620	- 900	- 883	- 671	- 679	- 513	- 667

Bron: Ministerie van BZK, *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024,* 30 september 2024.

In de toelichting bij deze cijfers is het volgende opgenomen: "Gemiddeld vallen de netto lasten van maatwerk jeugd 17% hoger uit in de realisatie dan in de begroting. Dit percentage daalt al wel een aantal jaar. In 2019 waren de netto lasten in realisatie 23% hoger, in 2022 was dit 10% en in 2023 12%. Opvallend is verder dat de begrote netto lasten van alle jaren sinds 2019 ongeveer gelijk zijn aan de gerealiseerde netto lasten van twee jaar geleden. Dat betekent dat gemeenten bij de begroting telkens zijn uitgegaan van een daling in lasten in reële termen, die bij de realisatie niet uitkwam" (Bron: Ministerie van BZK, *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024,* 30 september 2024).

Arbeidsmarkttekort jeugdzorg

Eind 2024 waren er 36.800 mensen werkzaam in de jeugdzorg. Naar verwachting bedraagt in 2034 het arbeidsmarkttekort in de jeugdzorg 5.500 mensen (Bron: Prognosemodel Zorg en Welzijn, Jeugdzorg, Stories Dashboard - Jeugdzorg (JZ) - Nederland).

3. Rode draden uit de gesprekken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteert de commissie de rode draden die zij heeft opgehaald uit de individuele en rondetafelgesprekken en de werkbezoeken. Het zijn constateringen, meningen, ervaringen, oordelen en suggesties van de gesprekspartners. Het kan zijn dat andere betrokkenen een ander perspectief hebben dan dat de commissie in de gesprekken heeft gehoord. De commissie heeft in de gesprekken geen hoor- en wederhoor toegepast. De duiding van de rode draden heeft de commissie opgenomen in de navolgende hoofdstukken.

Achtereenvolgens geeft de commissie in dit hoofdstuk aandacht aan:
- De inhoud van de Hervormingsagenda;
- De sturing op de Hervormingsagenda;
- De financiering van de jeugdzorg en de besparingsmogelijkheden.

3.2 De inhoud van de Hervormingsagenda

In deze paragraaf gaat de commissie in op de volgende onderwerpen:
- Reflecties op de Hervormingsagenda Jeugd;
- Reikwijdte van de Jeugdwet;
- Invloed van maatschappelijke ontwikkelingen;
- Jeugd- en gezinsbrede aanpak;
- Afbouw jeugdzorgPlus;
- Samenhang met Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming en met Kwaliteit en Blijvend Leren;
- Spanningsvelden op inhoud en op samenwerking.

Reflecties op de Hervormingsagenda Jeugd

Positieve geluiden over het bestaan en het doorzetten van de Hervormingsagenda Jeugd

De commissie stelt vast dat alle vijfhoekpartners steun uitspreken voor het feit dat de Hervormingsagenda Jeugd er is. De Hervormingsagenda is een belangrijke impuls en staat ook inhoudelijk niet ter discussie. Gesprekspartners geven verschillende positieve punten aan. Een aantal gesprekspartners merkt op dat het belangrijk is dat de regionale benadering een plaats in de agenda heeft gekregen; dit biedt een kans om de inkoop gezamenlijk anders in te richten. Ook de verbinding die de agenda maakt tussen jeugd en onderwijs en de aandacht voor preventie en armoede zijn volgens velen goed. De oproep is wel om daar steviger op door te pakken. Ook het manifest (uit januari 2024) dat jeugdbeleid een integraal onderdeel is van het onderwijs, wordt gezien als een mooie spin-off van de Hervormingsagenda. De aanbieders ten slotte geven aan dat zij door de Hervormingsagenda structureel meer contact en afstemming met elkaar hebben.

Alle gesprekspartners vinden het belangrijk om de komende jaren door te gaan met de uitvoering van de Hervormingsagenda. Voorkomen moet worden dat de beweging nu ‘stuk’ gemaakt wordt. De gemeentelijke gesprekspartners geven de commissie mee dat het perspectief voor de lange termijn goed is, maar dat er wel keuzes gemaakt moeten worden op de kortere termijn om tot financiële beheersbaarheid te komen.

De ketenpartners in de jeugdbescherming en jeugdreclassering benadrukken het belang van voorzetting van de maatregelen rondom de stevige lokale teams en de verbetering van de organisatie en inkoop van specialistische zorg. Gesprekspartners tekenen wel aan dat het boeken van progressie in de uitvoering moeizaam gaat; wachtlijsten en autonome ontwikkelingen maken het lastig om een kentering aan te brengen. Ook de aanstaande bezuinigingen op het onderwijs worden genoemd als belemmering om de verbinding met jeugdhulp verder uit te werken. Op de aanbieders heeft de Hervormingsagenda grote impact. Zij spreken van een "verbouwing van de sector", die niet zonder slag of stoot gaat.

Er zijn ook kanttekeningen bij de Hervormingsagenda

Diverse gesprekspartners plaatsen ook kanttekeningen bij de opzet van de Hervormingsagenda. Sommigen typeren de agenda als te technocratisch: het lijkt meer te gaan over het veranderen van beleid en over systemen, dan over het verbeteren van de jeugdhulp en het belang van partnerschap. Volgens hen moet transformatie meer vanuit de inhoud plaatsvinden; de agenda geeft klassieke antwoorden op nieuwe problemen. Andere gesprekspartners merken op dat het systeem nu gebaseerd is op een individuele benadering, terwijl juist veel meer naar de bredere context/omgeving moet worden gekeken, en naar het aanbieden van collectieve voorzieningen. Enkelen stellen het huidige stelsel ter discussie. Zij zien historische ontwikkelingen met een cyclus van centralisatie en decentralisatie als niet-werkende oplossing voor de inherente problemen van het jeugdzorgvraagstuk zelf.

Veel gesprekspartners onderschrijven de visie die in het begin van de Hervormingsagenda is opgeschreven, maar vinden dat hier vervolgens onvoldoende op wordt doorgezet. Er moet bijvoorbeeld meer aandacht zijn voor preventie; dat is volgens betrokkenen in de agenda onvoldoende doorleefd. De stip op de horizon zou moeten zijn om jongeren een kansrijk perspectief te bieden na hun 18e, eventueel met ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Participatiewet of Zorgverzekeringswet (Zvw). Het is een illusie te denken dat alle problemen voor het 18e levensjaar kunnen worden opgelost. Tot slot vindt een gesprekspartner het een gemis dat in de agenda geen aandacht is voor de toepassing van kunstmatige intelligentie.

De verwachtingen over de beoogde effecten

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is meerdere malen gesproken over de grote mate van beleidsoptimisme die in de Hervormingsagenda zit. Partners vragen nadrukkelijk aandacht voor de cultuurverandering die ten grondslag ligt aan deze transitie van het jeugdstelsel. Gemeenten die al voor de komst van de Hervormingsagenda maatregelen in gang hebben gezet, constateren dat het organiseren van samenwerking over de volle breedte van het jeugddomein, dus met welzijn, scholen en huisartsen, veel tijd en inspanning kost en moeilijk afdwingbaar is. Partijen moeten elkaars taal leren spreken en ontdekken wat samenwerking hen brengt. Partnerschap organiseren is een proces van lange adem. Daar komt bij dat personele wisselingen bij betrokken organisaties en overheden ertoe leiden dat de samenwerking soms weer ter discussie komt te staan of dat de vaart uit de samenwerking gehaald wordt, omdat een opvolger zich moet inwerken. Gesprekspartners stellen dat er te weinig tijd is om die samenwerking goed van de grond te laten komen.

Het zijn niet alleen deze processen die meer tijd vragen dan waar in de Hervormingsagenda rekening mee is gehouden. Gesprekspartners zijn ook kritisch op de aannames die in de agenda zijn gedaan over de ingeboekte besparingen op de jeugdzorg. De effecten zijn nog onduidelijk, maar al wel ingeboekt. Daarbij vragen gesprekspartners de commissie om aandacht te hebben voor het feit dat de Hervormingsagenda anderhalf jaar later dan oorspronkelijk de bedoeling was, in werking is getreden.

Diverse gemeenten laten de commissie weten dat zij al voor de ondertekening van de Hervormingsagenda gestart zijn met verschillende maatregelen. Het gaat dan vooral om versterking van de rol van het wijkteam, afspraken maken met en soms financiering van de praktijkondersteuners jeugd bij huisartsen, samenwerkingsprojecten met scholen, afspraken met welzijnsorganisaties, andere wijze van inkoop van jeugdhulp en resultaatgerichte bekostiging van aanbieders. Gemeenten hebben er veel moeite mee dat er in de doorrekening van de besparingsdoelstellingen van de Hervormingsagenda geen rekening wordt gehouden met de maatregelen die zij al hebben genomen. Alle gemeenten worden de komende jaren naar rato belast met de financiële taakstellingen voor jeugd, terwijl ze soms geen idee hebben waar ze nog de besparingen zouden moeten vinden, omdat ze al een deel van de maatregelen hebben uitgevoerd.

Samenhang tussen de verschillende maatregelen binnen de Hervormingsagenda

Naast dat gesprekspartners kritisch zijn over de planning van realisatie van de Hervormingsagenda, vinden zij dat er weinig samenhang is tussen de verschillende maatregelen binnen de agenda. Gesprekspartners geven aan dat iedereen zich richt op de losse maatregelen, maar vragen zich af wat de samenhang is en wie deze borgt. Daarnaast pleiten aanbieders en professionals voor meer verbinding vanuit de Hervormingsagenda en in de uitwerking van maatregelen met de effecten daarvan in de uitvoeringspraktijk. De vraag wordt gesteld wat de relatie is tussen wat jongeren nodig hebben, de uitgangspunten van de Hervormingsagenda en de verschillende maatregelen. Volgens een gesprekspartner is het noodzakelijk om te beginnen bij wat kinderen nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen.

Nadruk op financiële beheersbaarheid

Als gevolg van de grote financiële druk die nu op het jeugdstelsel ligt, geven gesprekspartners aan dat het lastig is om het gesprek te voeren over inhoud en kwaliteit. De jaarlijks stijgende uitgaven voor jeugdzorg drukken zwaar op de gemeentebegrotingen. Gemeenten erkennen het belang van investeren in voorliggende voorzieningen en in preventie, maar de tekorten op de jeugdzorg zetten deze investeringen onder druk. Volgens de gemeenten hinkt de Hervormingsagenda Jeugd op twee gedachten: stroomlijnen, beheersen en sturen op contractmanagement, versus sturen op integraliteit en op inzet in het voorliggend veld. De kwaliteitsdoelen zijn volgens hen niet haalbaar als het financiële doel voorop staat.

De commissie heeft in veel gesprekken deze focus op financiële beheersbaarheid gehoord. Alle partners in de keten ervaren dat dit het gesprek over te nemen maatregelen bepaalt. In een van de gesprekken werd gesteld dat de Hervormingsagenda geen transformatieagenda is, maar een agenda met randvoorwaarden om de jeugdzorg efficiënter te maken. Er is brede consensus dat dit niet het vertrekpunt zou moeten zijn.

Reikwijdte van de Jeugdwet

Noodzaak afbakening Jeugdwet

Er is gemeenten veel aan gelegen dat de reikwijdte van de jeugdhulpplicht wordt afgebakend. Volgens hen is het inkaderen van de huidige openeinderegeling van de Jeugdwet een belangrijke hefboom om te kunnen sturen op de toegang tot jeugdzorg. Al wordt ook onderkend dat beperking van de reikwijdte complex is. In meerdere gesprekken werd een vergelijking gemaakt met de Zorgverzekeringswet; de basis-GGZ wordt grotendeels vanuit de basisverzekering vergoed. Voor gespecialiseerde GGZ moeten verzekerden een aanvullende verzekering afsluiten, waarbij de zorgverzekeraar bepaalt welke behandelingen (deels) worden vergoed. Enkele gesprekspartners vragen zich af waarom een dergelijke constructie ook niet in de Jeugdwet kan worden opgenomen. De commissie heeft ook de oproep gehoord om niet te morrelen aan grondrechten en oog te houden voor de hulp- en zorgvragen van jongeren. Het is wenselijk een relatie te leggen tussen reikwijdte en kwaliteit.

De rijkspartners geven de commissie mee dat gemeenten via de verordening ook zelf instrumentarium in handen hebben om de reikwijdte te beperken. Dit gebeurt volgens hen nog weinig. Gemeenten zien die mogelijkheden wel, maar voelen daartoe weinig ruimte. Daarbij verwijzen gemeenten naar uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en naar de rechtsongelijkheid die daardoor mogelijk ontstaat: het is dan afhankelijk van de gemeente waar je woont of je recht hebt op bepaalde vormen van hulp of niet. In gesprekken is ook naar voren gekomen dat gemeenten moeten durven kiezen welke groepen voorrang hebben om jeugdzorg te krijgen. Daarbij is aangetekend dat dit lef vraagt van bestuurders en begrip van gemeenteraden.

Jeugdhulp als recht of als voorziening

In meerdere gesprekken kwam de discussie over jeugdhulp als recht of als voorziening aan de orde. Volgens de rijkspartners was het uitgangspunt in de decentralisatie dat jeugdhulp een voorziening is. Volgens betrokkenen is in de afgelopen jaren het accent verschoven en wordt jeugdhulp meer en meer als een recht gezien. Zij vragen zich af of dat in dit systeem kan worden omgebogen. In de werkbezoeken, waar diverse partners in de uitvoering van de jeugdzorg tezamen met de commissie in gesprek gingen, kwam naar voren dat wijkteams en huisartsen soms worstelen met het eisende gedrag van ouders. Ze snappen heel goed dat ouders het beste voor hebben voor hun kind, maar vragen zich tegelijkertijd af of inzet van professionele jeugdhulp in alle gevallen nodig is. Volgens hen is sprake van een toenemende vraag naar lichte vormen van jeugdhulp. Hierbij geven zij voorbeelden als hulp bij dyslexie, zindelijkheidstraining of een behandeltraject voor ADHD. Huisartsen ervaren dat de reikwijdte van de wet hen weinig richting geeft om tot andere keuzes te komen dan het afgeven van een verwijzing voor jeugdhulp. Professionals benadrukken dat deze toename van de vraag naar lichtere vormen van jeugdhulp niet ten koste mag gaan van de beschikbare middelen voor specialistische jeugdzorg. Partners in de uitvoering vertellen de commissie daarnaast dat juist kwetsbare burgers het moeilijk vinden om hun recht te halen.

Afbakening van de jeugdhulpplicht aan de achterkant

In een aantal gesprekken werd ook gepleit voor afbakening van de reikwijdte aan de achterkant. Hierbij draait het om de vraag: wanneer is het toegestaan om te stoppen met hulpverlening? Een van de gesprekspartners verwoordde het als volgt: “we zijn heel goed in ‘trap op’, maar ‘trap af’ hebben we niet geregeld”. Professionals geven aan dit erg ingewikkeld te vinden; wanneer is het resultaat van een behandeling goed genoeg en wanneer is het legitiem om te stoppen? Zij ervaren niet alleen soms druk van ouders om door te blijven gaan met een behandeling, maar ook het tuchtrecht weegt voor hen zwaar. Volgens hen is ruggensteun van bestuurders een absolute voorwaarde om in complexe situaties tot het besluit van beëindiging van een jeugdhulptraject te komen.

Jongeren geven in hun gesprekken met de commissie aan dat het systeem nu star is: het is alles of niks. Jongeren blijven soms liever langer in zorg, omdat als het jeugdhulptraject is afgesloten het heel moeilijk is om weer op te starten. Dikwijls komt een jongere dan eerst weer op een wachtlijst. Jongeren geven aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit en mogelijkheden om in samenspraak met hun hulpverlener te kunnen afbouwen, zonder er direct helemaal alleen voor te staan. In het licht van de discussies over de afbakening van de jeugdhulpplicht, maken jongeren zich zorgen of er straks nog wel hulp voor hen beschikbaar is. Daarnaast benadrukken zij het belang van continuïteit van hulpverleners. Vooral in de residentiële zorg zien zij veel wisselingen van medewerkers. Het leidt ertoe dat zij steeds opnieuw hun verhaal moeten vertellen. Ze geven aan dat de personele wisselingen ook gevolgen kunnen hebben voor de duur en effectiviteit van het behandeltraject.

Ook gemeenten geven in hun gesprekken met de commissie voorbeelden van intensieve en langjarige jeugdhulptrajecten in gezinnen met complexe problematiek. Het roept bij bestuurders soms de vraag op welke intensiteit van zorg passend is. Zij ervaren het als een duivels dilemma: euro's kunnen maar op één plek worden uitgegeven en inzet van jeugdprofessionals is schaars. Gaat de zorginzet voor dat ene gezin niet ten koste van het kunnen helpen van andere jongeren die ook hulp nodig hebben?

Risico's aan afbakening van de reikwijdte

Wijkteams en professionals geven aan dat er soms casussen zijn waarbij de hulpvraag en de problematiek hetzelfde zijn, maar waarbij de context heel verschillend is en daarom een andere aanpak nodig is. Daardoor kan het voorkomen dat voor de ene jongere een paar gesprekken met een jeugdconsulent voldoende zijn, maar een andere jongere wel een traject bij de jeugd-GGZ nodig heeft. Professionals voorzien met de afbakening van de jeugdwet dat hun professionele ruimte wordt beperkt om die hulp in te zetten die het meest passend is.

Daarnaast benoemen meerdere gesprekspartners het risico dat een afbakening van de reikwijdte leidt tot een afwenteling van middelcomplexe jeugdhulp naar specialistische zorg die wel onder de jeugdhulpplicht valt. Elke afbakening heeft het risico in zich voor het ontstaan van nieuwe schotten. Dit kan samenwerking tussen partners en het uitwisselen van informatie bemoeilijken, en administratieve lasten juist vergroten.

Invloed van maatschappelijke ontwikkelingen

Factoren die van invloed zijn

In het Jongerenperspectief op de Hervormingsagenda (oktober 2023) geven jongeren aan dat zij druk vanuit de omgeving en de maatschappij, actuele problemen van deze tijd, zoals de krappe woningmarkt en de toename van het gebruik van sociale media, als belangrijke ontwikkelingen zien die bijdragen aan de stijging van het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdhulp. Jongerenwerkers die in wijken en scholen actief zijn, vinden vooral het gebruik van sociale media problematisch. Zij zien dat het leidt tot onzekerheid en een hoge prestatiedruk bij jongeren. Het perfecte plaatje dat online zichtbaar is, maakt dat jongeren het idee krijgen dat het (succes van het) leven maakbaar is.

Deze problematiek doet zich niet alleen voor onder jongeren in lagere sociaaleconomische klassen. Gemeenten zien ook in gezinnen met hoger opgeleide ouders een toenemende vraag van jongeren naar jeugdhulp. Daarnaast signaleren meerdere gesprekspartners dat ook de intensiteit van de hulpvraag toeneemt, in het bijzonder onder tienermeiden.

Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen noemen diverse gesprekspartners ook de prestatiedruk op scholen, al beginnend in het basisonderwijs. De hoeveelheid toetsen en het belang dat daaraan wordt gehecht, leiden bij sommige jongeren tot veel stress. Als kinderen buiten de boot vallen, werkt dat volgens hen traumatisch.

Behoefte aan een maatschappelijke dialoog

In de Hervormingsagenda is afgesproken een maatschappelijke dialoog te voeren over normaliseren en het versterken van het gewone leven. In de gesprekken is de behoefte aan zo'n maatschappelijke dialoog veelvuldig naar voren gekomen. Gesprekspartners vinden dat de dialoog zich moet richten op normaliseren, opgroeien en opvoeden. De dialoog moet zich dus niet beperken tot het jeugddomein. Volgens gesprekspartners worstelen ouders net zo goed als hun kinderen met de complexiteit van de samenleving en met de vraag hoe zij zich moeten verhouden tot alle informatie die via sociale media wordt gedeeld.

Als het gaat over normaliseren, komt al snel de vraag op tafel wat eigenlijk normaal is. Volgens een gesprekpartner blijkt uit onderzoek dat er veel verschillende beelden bestaan over normalisatie en dat het samenhangt met veel aspecten. Het bepalen van een norm lijkt handig, maar het draagt het risico in zich van een *'one-size-fits-all'*-benadering. Volgens meerdere gesprekspartners ligt de basis voor succesvolle interventies in het inspelen op de situatie en het beschouwen van de context. De neiging is om alle kinderen af te zetten tegen een gemiddelde, terwijl de ontwikkeling van kinderen grillig is en dat is prima.

Verdragen en vertragen. Het is de commissie opgevallen dat in meerdere gesprekken deze woorden naar voren kwamen. Gesprekspartners geven aan dat de maatschappij eigenlijk geen ongemak accepteert. Gemeenten ervaren een spanning tussen zelf risico's nemen en de maatschappij die steeds minder risico's toelaat. Als voorbeeld noemen zij de spanningen die in een wijk ontstaan als een jongere uit detentie terugkomt in de wijk of als er een kleinschalige woonvoorziening komt (als variant voor jeugdzorgPlus) en de wijk daartegen in verzet komt.

De maatschappelijke dialoog moet er volgens gesprekspartners toe bijdragen dat de maatschappij weer leert te verdragen. Niet alle problemen die jongeren ervaren, vereisen direct inzet van professionele hulp. Soms zijn vragen heel logisch, passend bij de leeftijd, of zijn andere vormen van ondersteuning meer geschikt. Veel gesprekspartners vinden dat in de maatschappelijke dialoog ook aandacht moet zijn voor de rol van de overheid. Wat mogen jongeren en ouders van jeugdzorg en andere maatschappelijke partners verwachten? Waar en wanneer ligt er een rol voor de overheid? Hoe kunnen we steunstructuren in de samenleving zelf beter benutten? Volgens de wijkteams kunnen zij in het voeren van die gesprekken een rol spelen. Een afbakening van de jeugdhulpplicht gaat daarin volgens hen niet helpen.

Over wie het initiatief moet nemen tot die maatschappelijke dialoog lopen de meningen uiteen. Sommige gesprekspartners waarderen de aanzet die de vorige staatssecretaris van Jeugd en Preventie heeft gedaan tot het starten van die dialoog en vinden het jammer dat hieraan geen opvolging is gegeven.[9] Anderen vinden het minder verstandig dat de overheid hierin het voortouw neemt, omdat de dialoog hierdoor mogelijk politiseert. Eind vorig jaar is op de website Voor Jeugd & Gezin een deelpagina gelanceerd over de maatschappelijke dialoog.[10]

De framing rondom jeugd

In een rondetafelgesprek kwam de framing van jeugd in het brede maatschappelijke debat naar voren. Deze is negatief geladen; het gaat vrijwel altijd over problemen en nooit over perspectiefrijk opgroeien. Het effect hiervan kwam terug in het gesprek dat de commissie met jongeren voerde: zij voelen zich dikwijls een kostenpost en een last voor anderen en de maatschappij.

Jeugd- en gezinsbrede aanpak

Noodzaak van een brede aanpak

In vrijwel elk gesprek dat de commissie heeft gevoerd, wijzen gesprekspartners erop dat de oorzaken van problemen die jongeren ervaren in het merendeel van de gevallen te herleiden zijn tot problemen in het gezin of in de nabije omgeving. In meerdere gesprekken gaat het over de problematiek van complexe of vechtscheidingen. Volgens partners in de jeugdbeschermingsketen is 70% van de jeugdzorgcasussen hieraan gerelateerd.

9) De huidige staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport heeft zich begin november 2024 uitgesproken over zijn ambitie om het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdzorg terug te brengen. Aangezien de (rondetafel)gesprekken van de commissie toen al hadden plaatsgevonden, is hierop niet met de commissie gereflecteerd.

10) Zie Maatschappelijke Dialoog | Hervormingsagenda Jeugd | voor Jeugd & Gezin.

Volgens hen zou bijvoorbeeld *mediation* kunnen helpen om te voorkomen dat jongeren in de jeugdbescherming terechtkomen. Een aantal gesprekspartners wijst de commissie in dat verband op het experiment in Zwolle met de inzet van een gezinsadvocaat, gefinancierd door de gemeente.

Ook armoede, geldproblemen, GGZ-problematiek bij ouders, en onvoldoende passende woonruimte zorgen voor stress bij jongeren. Volgens professionals helpt het om in die situaties te kijken hoe hierin samen met betrokkenen binnen de gemeente op te trekken. Professionals geven aan dat het vinden van de juiste persoon soms al veel tijd en moeite kost, laat staan dat het daadwerkelijk leidt tot een gezinsbrede aanpak. Gevolg is dat jongeren soms na een behandeling weer geconfronteerd worden met de nog bestaande problemen. Hulpverleners zien dat die jongeren dikwijls terugvallen in oude patronen en soms zelfs achteruitgaan. Ook jongeren die de commissie zelf heeft gesproken, geven aan dat zij het moeilijk vonden na het hulptraject weer in hun oude omgeving terecht te komen, omdat de problemen in het gezin nog niet waren opgelost.

De maatregelen uit de Hervormingsagenda bieden op dit moment volgens professionals geen handreiking om tot zo'n brede gezinsaanpak te komen. De overheidspartners onderkennen dat in de Hervormingsagenda niet alle partijen die betrokken zijn bij het opgroeien van jongeren en ondersteuning van gezinnen, zijn aangehaakt. Iedereen werkt vanuit zijn eigen discipline. Professionals pleiten ervoor om uit het 'hokjesdenken' te komen waarbij iedereen zijn eigen opdracht heeft. In een ander gesprek werd de noodzaak benoemd om dakpansgewijs op bepalende momenten in het leven van jongeren en het gezin steun te bieden. Volgens gemeenten toont het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming aan dat een groot deel van de casussen niet door hoeft naar jeugdbescherming, omdat de oplossing in het gezin ligt. Meerdere partners kijken daarbij naar de rijksoverheid om tot meer samenhang en samenwerking te komen tussen de verschillende departementen. Het Rijk op haar beurt geeft aan met bijvoorbeeld de integrale aanpak kwetsbare gezinnen en de wijkaanpak schuldenproblematiek juist een brede insteek te kiezen. Op rijksniveau zijn ook diverse interdepartementale overleggen sociaal domein. De rijkspartners wijzen erop dat er grote verschillen zijn in hoe gemeenten omgaan met een gezinsbrede aanpak.

Gemeentelijke gesprekspartners vertellen de commissie wakker te liggen van de toenemende problematiek onder jongeren en de onmacht om hen tijdig en passend te helpen. Ze geven aan dat er oplossingen liggen in een brede aanpak van gezinsproblematiek, maar ontberen bijvoorbeeld grip op de wachtlijsten in de volwassenen-GGZ. Het koppelen van de afspraken uit het integraal zorgakkoord (IZA) en het gezond en actief leven akkoord (GALA) met de Hervormingsagenda Jeugd, kan naar verwachting helpen om tot een bredere afweging te komen. Daarbij is opgemerkt dat er ook geld beschikbaar is, omdat een deel van de transformatiemiddelen vanuit het IZA worden ingezet voor het sociaal domein.

De rol van het lokale team

Volgens velen is er behoefte aan een regisseur op gezinsniveau die het overzicht heeft en coördineert. De stevige lokale teams zouden die rol goed kunnen spelen. Professionals merken in de praktijk dat de samenstelling, de doelgroep (alleen jeugd of 0-100 jaar) en de taakopdracht van de lokale/wijkteams verschillen tussen gemeenten. Het is voor professionals soms zoeken bij wie ze moeten zijn. De wijkteams geven aan nu afhankelijk te zijn van de bereidheid van partners om samen te werken. Kaders zouden helpen om het minder vrijblijvend te maken. Er is een richtinggevende kader opgesteld voor de inzet van lokale teams. Er wordt nu gewerkt aan een convenant waarin de verbinding wordt gemaakt tussen de lokale teams, de GGZ en het onderwijs. Uitgangspunt is het verminderen van de diversiteit op het 'wat' en recht te doen aan de lokale context op het 'hoe'.

De wijkteams vragen aandacht voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het vermengen van bevoegdheden in het lokale team (toekennen en uitvoeren van hulp). Zij roepen het ministerie van VWS op om dit op te pakken, bijvoorbeeld door een goede klachtenprocedure te ontwikkelen om eventuele problemen in de praktijk te ondervangen.

Het is de commissie opgevallen dat in verschillende gesprekken de wens naar voren is gebracht om meer kennis en kunde in het lokale team in te brengen. Aanbieders geven de commissie mee dat zij eigenlijk veel dichter op de gezinnen zouden moeten zitten. Ook partners in de jeugdbeschermingsketen zijn van mening dat het nuttig is om veel eerder in een traject betrokken te zijn; consultatie vanuit een lokaal team of een huisarts kan heel behulpzaam zijn. Lokale teams voelen ook de behoefte om bijvoorbeeld een eenmalig consult te kunnen aanvragen bij een psychiater of iemand vanuit de volwassenen-GGZ. Wet- en regelgeving laat dit nu niet toe; er is geen betaaltitel om de kosten te kunnen declareren. Ook partners in het welzijnswerk zouden het fijn vinden als zij een consult zouden kunnen aanvragen bij een jeugdzorgorganisatie, maar geven aan dat hiervoor een indicatie nodig is. Er lekt veel tijd en energie weg om een antwoord te vinden op de vraag wie er moet betalen. Tot slot is ook de suggestie gedaan om de kennis van de GGD en de inzet van de jeugdgezondheidszorg beter te borgen in de lokale teams.

Het belang van samenwerking met huisartsen

Gemeenten, wijkteams en ook de (vertegenwoordiging van) huisartsen die de commissie heeft gesproken, onderschrijven het belang van de aanwezigheid van een praktijkondersteuner (POH'er) jeugd of een jeugdhulpondersteuner bij de huisartsen en de verbinding met het wijkteam. Er is wel behoefte aan een herijking van de bestaande handreiking. Dit moet zorgen voor meer duidelijkheid over rollen, taken en financiering. Volgens gemeenten staan niet alle huisartsen open voor inzet van een POH'er jeugd en is het moeilijk hen hiertoe te verplichten. In een van de andere gesprekken kwam naar voren dat het niet voor elke huisartsenpraktijk rendabel is om een eigen POH'er jeugd aan te stellen, in verband met de schaalgrootte van de praktijk.

Pleidooi voor preventie en vroegsignalering

Er is brede consensus onder de vijfhoekpartners en bij partners 'in het voorveld' dat het belangrijk is de preventieve basis te versterken en dat voorveld te benutten in het kader van vroegsignalering. Hoewel de Hervormingsagenda ook dit wenkend perspectief heeft, geven gesprekspartners aan dat maar 10% van het beschikbare budget naar preventieve maatregelen gaat. Het overgrote deel gaat naar 'reparaties achteraf'. De oproep is daarom om meer financiële middelen in te zetten in het voorveld. Ervaringen van partners met de inzet van buurtteams tonen volgens hen aan dat brede samenwerking tussen wijkteams, jeugdwerkers en scholen echt het verschil kan maken, bijvoorbeeld in het terugbrengen van wachtlijsten. Er liggen volgens vele gesprekspartners veel meer mogelijkheden in het inzetten van collectieve voorzieningen. Een ander voorbeeld dat in een rondetafelgesprek naar voren kwam, zijn de GGZ-herstelcentra. Mensen zoeken elkaar daar op, kunnen met elkaar praten, ervaringen uitwisselen en voelen zich gehoord. Dit voorkomt soms een doorverwijzing naar een maatwerkvoorziening. Daarnaast pleit een aantal gesprekspartners voor betere benutting van burgerinitiatieven.

Maatschappelijke, zorg- en onderwijspartners pleiten voor een integraal jeugd- en gezinsakkoord, naar analogie van het integraal zorgakkoord. Ook aanbieders zijn er voorstander van dat in een veel breder verband (ketenbreed) afspraken worden gemaakt. Opgeroepen wordt om de wijken in te gaan en te kijken wat daar nodig is: er moet gekozen worden voor een gebiedsgerichte benadering. Ook wordt gewezen op het belang van de signaalfunctie die (sport)verenigingen kunnen vervullen.

Jeugdgezondheidszorg, kinderopvang en scholen als belangrijke vindplaatsen

In het rondetafelgesprek dat de commissie voerde met onder meer vertegenwoordigers van koepels van kinderopvang en scholen werd duidelijk dat zij nauwelijks betrokken zijn bij de Hervormingsagenda Jeugd; zij beschouwen dit als een gemiste kans. De jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en de scholen zijn logische vindplaatsen voor kinderen en jongeren, maar ook voor ouders. Volgens een gesprekspartner ervaren scholen als geen ander de mentale problemen van jongeren. Het ontwikkelen van basisvaardigheden kan pas als de essentiële condities om te kunnen leren zijn ingevuld.

In gesprekken komen verschillende voorbeelden naar voren hoe binnen de muren van het schoolgebouw al aandacht is voor sociaal-maatschappelijke problematiek. Zo wordt bijvoorbeeld de brugfunctionaris genoemd. Deze persoon voegt expertise toe aan de school, is laagdrempelig voor docenten en leerlingen, is onderdeel van het schoolteam, functioneert onafhankelijk, en heeft een normaliserend effect, ook richting ouders. Scholen konden hiervoor subsidie aanvragen die beschikbaar werd gesteld vanuit het ministerie van OCW. Ook de inzet van schoolmaatschappelijk werk en de verbindingsroute opvang-onderwijs-zorg komen naar voren. Idealiter is sprake van een doorlopende lijn van onderwijs en zorg, waarop naar behoefte kan worden op- en afgeschaald. Geconstateerd wordt dat er vooralsnog geen gezamenlijke afspraken zijn over de inrichting van een basiszorginfrastructuur op scholen.

Daar komt bij dat initiatieven op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp vaak met tijdelijke middelen worden gefinancierd. Daarnaast moeten succesvolle projecten, bijvoorbeeld de inzet van een jeugdconsulent op school, soms worden beëindigd, omdat het niet is toegestaan onderwijsgelden in te zetten voor zorg. Een betrokkene merkte in het gesprek met de commissie op dat het onderwijs functioneel is georganiseerd vanuit het collectief, terwijl de jeugdzorg decentraal is georganiseerd op maat. Deze twee verschillende perspectieven en financieringsstromen zijn moeilijk met elkaar te verenigen.

Het belang van afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp

Partners in de jeugdzorg spreken richting de commissie hun zorgen uit over de effecten van ontwikkelingen in het onderwijs op de instroom van jeugdzorg. Gesprekspartners wijzen op eerder genoemde maatschappelijke factoren in combinatie met de grote klassen en het lerarentekort. Druk van ouders om hun kind te laten testen op specifieke problematiek of het kunnen bieden van extra ondersteuning aan leerlingen die moeilijker mee kunnen komen in de klas, kunnen leiden tot inzet van passend onderwijs of het verwijzen van leerlingen naar gespecialiseerd onderwijs. Omdat niet alle ondersteuningsvragen alleen betrekking hebben op het volgen van onderwijs, wordt in voorkomende gevallen ook een beroep gedaan op inzet van jeugdhulp. Er is begrip voor de druk die leraren en docenten ervaren en de oplossingen die gekozen worden, maar gesprekspartners vinden ook dat nu sprake is van perverse prikkels. De druk om professionele jeugdhulp in te zetten, maakt het ook lastig om op een andere manier in te spelen op hulpvragen.

Gesprekspartners, waaronder jongeren zelf, benadrukken het belang om kinderen/jongeren wel op school te houden. Uitval op school leidt vrijwel altijd tot inzet van jeugdhulp. Als gevolg van wachtlijsten voor het speciaal onderwijs komen jongeren soms voor langere tijd thuis te zitten, omdat het niet meer lukt in het reguliere onderwijs. De commissie hoort dat wanneer jongeren thuis komen te zitten, hun problematiek alleen maar toeneemt. Ook het meerdere keren wisselen van school is een bron van problemen. Het zou, volgens een gesprekspartner, wenselijk zijn als er een prikkel in zowel het jeugdzorgstelsel als het onderwijs zou zitten om over de eigen grenzen heen te kijken.

Een belemmering die daarbij overwonnen moet worden, is de privacywetgeving. Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat een jeugdconsulent op school allerlei vraagstukken rondom een leerling en het gezin met de docent kan bespreken, maar dat de consulent terughoudend is om dit ook met ouders te bespreken. Ook het medisch beroepsgeheim zorgt ervoor dat huisartsen geen informatie kunnen doorspelen aan een jeugdconsulent. Gesprekspartners merken dat de AVG hen in de weg zit om integraal te kunnen werken, over verschillende domeinen heen.

Overgang 18-/18+

In een aantal gesprekken hebben partners hun zorgen geuit over de overgang van 18- naar 18+. Professionals en aanbieders geven aan dat zij een jongere bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar moeten loslaten, terwijl de jongere zelf hier nog niet klaar voor is. Dit ondanks de mogelijkheden die er zijn voor verlengde jeugdhulp. Jongeren moeten op die leeftijd in één keer op eigen benen staan of moeten opnieuw hulp zoeken. In de volwassenen-GGZ moeten zij vervolgens weer helemaal opnieuw beginnen, dikwijls inclusief wachtlijsten. Ook jongeren zelf geven in het gesprek met de commissie aan dat zij hier erg tegenop zien. Stoppen met jeugdhulp bij de leeftijd van 18 jaar is volgens professionals soms een desinvestering van de geboden hulp in de jaren daarvoor.

Kinderrechten

De Kinderombudsvrouw wijst de commissie op het bestaan van de kinderrechtentoets en het uitgangspunt om bij de ontwikkeling van nieuw beleid deze toets te hanteren.

Af- en ombouw gesloten jeugdzorg

Noodzaak en zorgen

Het terugdringen van de residentiële zorg is een van de maatregelen in de Hervormingsagenda Jeugd. Een belangrijk onderdeel daarbinnen is de af- en ombouw van de gesloten jeugdzorg, ook wel jeugdzorgPlus genoemd. In de tweede editie van de Stand van de Jeugdzorg constateert de Jeugdautoriteit dat de afbouw stagneert; op peildatum 30 juni 2024 waren er nog 564 plaatsen.[11] In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, geven betrokkenen en deskundigen aan kritisch te staan tegenover het terugbrengen van het aantal gesloten plaatsingen tot nul. Naar verwachting zal er altijd een groep jongeren overblijven voor wie het onmogelijk is om een andere vorm van zorg aan te bieden.

Dat neemt niet weg dat betrokkenen de beweging van afbouw van de gesloten jeugdzorg onderschrijven; vrijheidsbeperkende maatregelen mogen nooit leiden tot beschadiging van jongeren. Het grootste vraagstuk bij de af- en ombouw van jeugdzorgPlus is de beschikbaarheid van alternatieven. Jongeren uit de gesloten jeugdzorg kunnen niet zomaar geplaatst worden op reguliere woongroepen. De ervaring is dat dit de dynamiek in bestaande groepen te veel verstoort. Als reguliere woongroepen jongeren uit de gesloten jeugdzorg weigeren op te nemen, bestaat het risico dat deze jongeren meerdere keren worden verplaatst. Dat ondermijnt het bieden van een stabiele basis.

Volgens betrokkenen is er onvoldoende en niet tijdig nagedacht over passende alternatieven. Het is nu vooral experimenteren met kleinschalige woonvormen en met nieuwe werkwijzen. Dit legt veel druk op de gespecialiseerde jeugdzorgorganisaties en de jeugdzorgprofessionals. Het vraagt van professionals andere vaardigheden en competenties. Tegen de achtergrond van de krappe arbeidsmarkt, maken jeugdzorgorganisaties zich zorgen of er straks wel voldoende geschikte medewerkers zullen zijn voor deze alternatieven voor jeugdzorgPlus.

11) Bron: Jeugdautoriteit, *Monitor JeugdzorgPlus,* peildatum 30 juni 2024.

De afbouw van de gesloten jeugdzorg heeft ook consequenties voor de continuïteit van een aantal gespecialiseerde jeugdzorgaanbieders. In het rondetafelgesprek met de commissie onderkennen aanbieders deze ontwikkeling. Tegelijkertijd geven aanbieders aan dat veruit het grootste deel van de huidige plaatsingen voor jeugdzorgPlus spoedplaatsingen zijn. Zij stellen vast dat dikwijls onvoldoende gekeken is naar de achterliggende oorzaken van het gedrag van de jongere en dat er niet altijd een verklarende analyse is opgesteld. Dit zou volgens hen wel moeten en zou kunnen voorkomen dat jongeren met spoed moeten worden geplaatst.

Betrokkenen vragen ook aandacht voor de maatschappelijke acceptatie van deze alternatieve vormen van intensieve jeugdzorg. In het werkbezoek van de commissie aan een aanbieder van gesloten jeugdzorg kwam naar voren dat er veel tijd gaat zitten in het vinden van draagvlak in een wijk. De ervaring leert dat wanneer sprake is van problemen in de wijk waar jongeren bij betrokken zijn, er al snel wordt gekeken naar de jongeren die bij hen in zorg zijn, terwijl dat niet altijd terecht is.

Een ander zorgpunt betreft de verbinding met het onderwijs. Of jongeren nu in de gesloten jeugdzorg zitten of dat sprake is van een alternatieve woonvorm, het blijft essentieel dat zij toegang houden tot onderwijs. Betrokkenen benadrukken het belang dat jongeren geen achterstand oplopen en ook in het schoolritme blijven. Ook jongeren zelf geven dit aan de commissie aan. Sommigen hebben ervaren dat alleen handvaardigheid of andere activiteiten werden aangeboden. Gesprekspartners benadrukken het belang om na te denken welke consequenties afbouw van de gesloten jeugdzorg heeft voor reguliere scholen.

Tot slot geven gemeenten en aanbieders de commissie mee dat de alternatieven voor jeugdzorgPlus vooralsnog niet goedkoper zijn, terwijl in de Hervormingsagenda rekening wordt gehouden met een besparing.[12] Gesprekspartners geven aan dat iedereen beter had moeten nadenken over de volgorde, fasering en de consequenties. Aanbieders vinden dat de huidige specifieke uitkeringen (SPUK's) hen onvoldoende bestuurlijk comfort geven en pleiten voor meer landelijke coördinatie en meer sturingsinstrumentarium.

Samenhang met Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming en met Kwaliteit en Blijvend Leren

Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

In meerdere gesprekken kwam het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming naar voren. Gemeenten geven aan het Toekomstscenario hoopgevend te vinden en zouden graag zien dat de benaderingswijze model zou staan voor de brede aanpak van de jeugdzorgproblematiek. Ook aanbieders zijn positief over de huidige proeftuinen, maar constateren dat het niet lukt om de aanpak op te schalen. Volgens hen is er teveel ruimte voor betrokken partijen om 'nee' te zeggen. Wat niet helpt is dat het Toekomstscenario niet is verbonden met de Hervormingsagenda Jeugd. Het zijn nu twee gescheiden werelden. Betrokkenen vinden dit onwenselijk en pleiten voor landelijke coördinatie.

De partners in de jeugdbeschermingsketen vinden dat het Toekomstscenario moet kunnen bouwen op sterke lokale teams. Zij zien nu echter grote lokale verschillen, zowel in de taken die de lokale teams oppakken als in de manier waarop zij georganiseerd zijn. Een voorbeeld is het gebruik van de verklarende analyse.

12) Naar verwachting verschijnt in het voorjaar van 2025 een onderzoeksrapport naar de alternatieven en financiële consequenties van de afbouw van jeugdzorgPlus.

Er zijn lokale teams die nog nauwelijks met een verklarende analyse werken en daardoor soms te vroeg of onvoldoende onderbouwd een beroep doen op jeugd- en gezinsbescherming. Volgens de ketenpartners gaan zowel het Toekomstscenario als de Hervormingsagenda uit van een te smalle focus op jeugd, terwijl een aanpak gericht op de brede gezinsproblematiek het vertrekpunt zou moeten zijn.

De partners in de jeugdbeschermingsketen vragen daarnaast aandacht voor meer landelijke coördinatie op de inkoop van specialistische jeugdzorg, mede in het licht van de aansluiting van de 42 jeugdhulpregio's[13] op de 25 regionale veiligheidsteams[14]. Gesprekspartners geven aan dat gemeenten soms het benodigde jeugdzorgaanbod niet hebben ingekocht of dat er onvoldoende plaatsen beschikbaar zijn waar jongeren terechtkunnen. Een gebrek aan doorstroming leidt ertoe dat voor circa de helft van de rechterlijke uitspraken geen passende zorg gevonden kan worden. Soms betekent dit dat noodgedwongen niet de vraag, maar het beschikbare aanbod centraal gesteld wordt.

Kwaliteit en Blijvend Leren

In de Hervormingsagenda Jeugd is een aparte maatregel opgenomen over kwaliteitsverbetering en blijvend leren (KBL). De ambitie is om voor belangrijke delen van de jeugdhulp tot kwaliteitskaders te komen. Het gaat erom – voor zover mogelijk – vast te stellen welke jeugdhulp aantoonbaar wel/niet werkt, en een gezamenlijke structuur en cultuur tot stand te brengen waar voortdurend leren vanzelfsprekend is. Op basis van het advies van de kwartiermaker (november 2022) is een werkstructuur opgezet, bestaande uit een werkorganisatie, een bureau, een adviesraad en een koersgroep met eigen taken en verantwoordelijkheden. De keuze was om deze governancestructuur naast die van de Hervormingsagenda Jeugd te laten bestaan.

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is dikwijls aangegeven dat een breed gedeeld en gedragen inzicht ontbreekt in welke vormen van ondersteuning en behandeling in de jeugdhulp effectief zijn. In een van de rondetafelgesprekken stelden de aanwezige kennisinstituten dat er zeker informatie is over kwaliteit en bewezen interventies in de jeugdzorg. En ook over het succes van inzet van collectieve preventiemethoden is kennis beschikbaar. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat preventieve inzet op het gebied van mentale gezondheid, opvoedondersteuning en preventie van sociale problemen op school, leiden tot minder zorggebruik en minder schooluitval.[15] De constatering is dat er met deze kennis te weinig wordt gedaan. Anderen vinden dat het bepalen van de effectiviteit van de inzet van jeugdhulp sterk bepaald wordt door de context: jeugdproblematiek is immers vaak gerelateerd aan problemen in het gezin of de omgeving. Een andere gesprekspartner stelt dat er al veel kaders zijn, maar toepassing daarvan leidt niet per se tot meer kwaliteit. Tot slot wordt ook de suggestie gedaan om veel meer te luisteren naar wat inzet van jeugdhulp voor jongeren zelf heeft opgeleverd. Enkele gesprekspartners geven aan dat er een onafhankelijk instituut voor de jeugd nodig is die bepaalt welke behandeling wel/niet effectief is. Daarbij wordt de parallel getrokken met de rol van Zorginstituut Nederland.

Daarnaast hoort de commissie dat er sprake is van een voortdurend kip-ei-probleem: moet er eerst eenduidigheid komen over kwaliteitsnormen om te kunnen standaardiseren, of moet er eerst een overzicht zijn van producten en diensten waarop vervolgens kwaliteitsnormen worden bepaald? Meerdere gesprekspartners vragen zich af wat de jeugdzorg in het kader van kwaliteitsontwikkeling en -normering kan leren vanuit andere (zorg)stelsels.

13) In december 2024 is uit het ontwerpbesluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg gebleken, dat besloten is tot 41 jeugdhulpregio's.

14) In de *Voortgangsbrief Jeugd* van 5 november 2024 heeft het kabinet als ontwikkelrichting binnen het Toekomstscenario gekozen voor 25 regionale veiligheidsteams, georganiseerd op de geografische schaal van de veiligheidsregio's.

15) Schakel- en Adviesraad Jeugd (SAR), *Kostenbesparing door Preventie in het Jeugddomein.*

Zolang er geen gedeeld beeld is over de kwaliteitsstandaarden, stellen gesprekspartners dat het lastig is een collectief leertraject in te zetten. Daar komt bij dat de verwachtingen van KBL hoog gespannen zijn, maar het ontwikkelen van kwaliteitskaders of een kwaliteitskompas kost veel tijd; het is geen 'eenvoudige' handreiking. Het is een proces waarvoor in de eerste plaats tijd en voldoende middelen nodig zijn. Betrokkenen in de KBL-structuur merken op dat er beperkte ruimte en tijd is om te leren. Daarvoor moeten mensen vrijgespeeld worden, terwijl alle aandacht en energie uitgaan naar het uitvoeren van andere maatregelen uit de Hervormingsagenda. De uitvoeringskracht van KBL is beperkt. Ook personele wisselingen binnen KBL zorgen voor vertraging in het proces. Gemeenten spreken de wens uit dat er transformatiemiddelen beschikbaar komen om het onderling leren te faciliteren en een impuls te geven. Daarnaast hoort de commissie ook de behoefte aan meer regie. De wijkteams zien nu dat er nog veel verschillen zijn in het land. Onderling leren vindt wel plaats, maar het is nog te vrijblijvend.

De gekozen eigen governancestructuur voor KBL roept bij verschillende partners vragen op. Aanbieders geven aan op voorhand niet te hebben meegedacht over KBL. Zij ervaren de uitwerking als erg complex. Ook andere betrokkenen merken op dat de brede samenstelling van partijen binnen KBL het lastig maakt om tot een gezamenlijke taal te komen. Aanbieders geven aan behoefte te hebben aan opdrachtverheldering voor de inzet van de koersgroep: voor wie maken we dit, aan wie leggen we verantwoording af en wat moeten we opleveren? In de stuurgroep Hervormingsagenda Jeugd is in december 2024 ingestemd met een wijziging in de governance van KBL om de stuurgroep van de Hervormingsagenda Jeugd een rol te geven in de besluitvorming rondom KBL, en de rol van de koersgroep aan te passen.

Spanningsvelden op inhoud en op samenwerking

Uniformeren en uitgaan van bewezen effectieve behandelmethoden versus ruimte voor professioneel handelen en investeren in de relatie met de jongere

Zoals in de vorige paragraaf over kwaliteit en blijvend leren al beschreven, is de inzet vanuit de Hervormingsagenda Jeugd erop gericht om in 2028 te komen tot een uniforme set aan kwaliteitskaders voor de jeugdzorg. Professionals onderkennen deze noodzaak. In gesprek met de commissie geven ze aan dat het soms lastig is de verschillen in aanpak te kunnen uitleggen. Kaders zijn nuttig, maar kunnen ook restrictief zijn. Volgens professionals moet er ruimte zijn en blijven om onderbouwd te kunnen en mogen afwijken; "we hebben behoefte aan een lerend systeem".

Professionals benadrukken dat een van de belangrijkste factoren voor het succesvol zijn van een behandeling, een goede relatie is tussen de professional en de cliënt. Door te investeren in die relatie kunnen zij het beste inschatten wat de jongere nodig heeft. Dat kan betekenen dat soms iets anders nodig is dan wat binnen het oorspronkelijke behandelplan is afgesproken. Professionals waarschuwen dat die mogelijkheden kunnen verdwijnen wanneer de kaders te strak worden vastgelegd. Het gebruik van behandelinstrumenten moet niet worden voorgeschreven in wet- en regelgeving. Professionals en lokale teams pleiten voor eenheid op visie in plaats van eenheid in gedrag.

Zoals al eerder in dit hoofdstuk benoemd, speelt ook de angst van het tuchtrecht een grote rol. Professionals voelen de druk om direct het goede te doen. Ook gemeenten onderkennen de juridische klem waar professionals mee te maken hebben en vinden dat daarop iets moet gebeuren.

Verplichte regionale samenwerking versus ruimte voor lokale keuzes

In de gesprekken met de gemeenten komen verschillende meningen naar voren over de verplichte regio-indeling die in een Algemene Maatregel van Bestuur wordt vastgelegd en de noodzaak om de gemeentelijke samenwerking in de jeugdhulpregio te verankeren in een gemeenschappelijke regeling (GR).

In meerdere gesprekken hoort de commissie twijfel over de robuustheid van elk van de 42 jeugdhulpregio's.[16] Daarnaast zijn er kritische geluiden over de keuze van de regio-indeling. De indeling van de veiligheidsregio's / GGD'en of die van de zorgkantoren (zoals gebruikt voor de integrale zorgakkoorden) was volgens sommigen logischer geweest. Ook over de verplichte GR lopen de meningen uiteen. Sommige gemeenten vinden het goed dat de samenwerking hiermee wordt geformaliseerd en minder vrijblijvend is. Anderen vinden juist dat de verplichte GR de goede samenwerking in de regio's, gebaseerd op convenanten, afstandelijker maakt en dat het veel tijd en energie kost om tot een GR te komen.

De verplichte regionale samenwerking en de zorgvormen die straks op dat niveau moeten worden ingekocht, roepen wisselende reacties op. Sommige gemeenten vragen zich af hoeveel ruimte er nog overblijft om op lokaal niveau keuzes te maken. Daarnaast hoort de commissie dat gemeenten weinig grip hebben op de regionale uitgaven in relatie tot het aandeel jongeren dat vanuit de eigen gemeente hulp krijgt. Ook aanbieders en professionals zien risico's. Zij voorzien dat door regionalisering de afstand tussen specialistische zorg en middelcomplexe en lichte zorg groter wordt. Dat belemmert de mogelijkheden om flexibel op en af te schalen. Volgens de rijkspartners zijn de verplichte regio-indeling en de zorgvormenlijst bovenal ingegeven om tot meer standaardisatie te komen.

Relatie tussen gemeenten en aanbieders

Veel gesprekspartners benadrukken bij de commissie het belang van standaardisatie en uniformering. Zij onderschrijven de stevige inzet die daar nu op wordt gepleegd. Volgens direct betrokkenen verloopt het proces van standaardisatie qua samenwerking goed; er bestaat veel wil en draagvlak onder de partners. Er is behoefte aan standaardisatie van zorgvormen, productcodes, tarieven, inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Benadrukt wordt dat ook standaardisering op de verantwoording nodig is. Wel zouden gemeenten de zorgvormenlijst graag smal willen houden, terwijl aanbieders juist pleiten voor een breed pakket. Door de samenhang met de zorgvormenlijst loopt het proces van standaardisatie wel vertraging op. Daarnaast kost het tijd om de kwaliteitskaders die al bekend zijn, te inventariseren. Nieuwe tarieven kunnen pas vastgesteld worden als de product- en dienstomschrijvingen klaar zijn, waarbij de vraag is of daarvoor al de kwaliteitscriteria bekend moeten zijn. Ook zitten gemeenten nog met bestaande contracten die in sommige gevallen nog een aantal jaren doorlopen.

In de Hervormingsagenda wordt onder de maatregel 'eenvoudigere uitvoering van inkoop' een aantal keren gesproken over het organiseren van partnerschap tussen gemeenten en aanbieders. In de rondetafelgesprekken die de commissie heeft gevoerd is dit ook aan de orde gekomen. In een van de werkbezoeken werd aangegeven dat alle partners een ander beeld hebben bij wat partnerschap inhoudt. En dat partnerschap niet alleen iets vraagt van aanbieders, maar ook van gemeenten: ook zij moeten transformeren.

Gemeenten geven aan het lastig te vinden om te investeren in partnerschap als sprake is van grote financiële problemen bij aanbieders. Gemeenten voelen de noodzaak om die aanbieders overeind te houden om jeugdzorg te kunnen blijven leveren. Deze financiële afhankelijkheid staat partnerschap in de weg. Gemeenten zijn van mening dat aanbieders een stap naar voren moeten zetten. Welke veranderingen willen zij in gang zetten en welke bewezen effectieve behandelmethodes kunnen zij aangeven? Andersom zeggen gemeenten ook dat ze meer actief moeten sturen richting aanbieders. Volgens gemeenten zeggen aanbieders dat ze innoveren binnen de zorg, maar gemeenten vinden dat er vooral innovaties buiten de zorg nodig zijn: aanbieders moeten mee in de beweging naar inzet van voorliggende voorzieningen. Het vooral sturen op continuïteit van de organisatie is daarin volgens gemeenten niet helpend.

16) Zie voetnoot 13.

De commissie ziet dat gemeenten verschillende keuzes maken over de wijze van inkoop van jeugdhulp. Sommige gemeenten kiezen voor meer regie en sturing en contractering van slechts een paar aanbieders. In het gesprek met een kleinere gemeente kwam naar voren dat zij juist veel belang hecht aan keuzevrijheid en daarom kiest voor een open house aanbesteding. Jongeren en ouders kunnen namelijk afstand voelen tot grote aanbieders die in de grotere gemeenten werkzaam zijn.

Zoals eerder opgemerkt in de rapport, geven aanbieders in de gesprekken met de commissie aan dat de uitvoering van de Hervormingsagenda een “verbouwing van de sector” betekent: het gaat over regionalisering, zorgvormen, kwaliteitseisen, aanbesteding en bedrijfsvoering. Aanbieders constateren dat er behoorlijke verschillen bestaan in hun samenwerking met gemeenten. In sommige regio’s zien aanbieders al vormen van partnerschap ontstaan. Dit heeft onder meer te maken met de regionale samenwerking die er al tussen gemeenten is en de gezamenlijke visievorming over de opgaven en invulling van het regionale zorglandschap. Op basis van die visie organiseren gemeenten vervolgens de aanbesteding en inkoop. Aanbieders zijn hier positief over. Daarnaast geven ze aan dat het partnerschap ook afhankelijk is van personen; een bevlogen bestuurder helpt en ook collegiaal bestuur draagt ertoe bij dat inhoud en financiën in samenhang worden bekeken. Aanbieders erkennen dat het soms lastig uitleggen is aan de raad van toezicht waarom ze niet willen meedoen aan een open house aanbesteding, omdat het binnenhalen van een contract toch prioriteit heeft. Aanbieders geven aan dat in regio’s waar de samenwerking met gemeenten minder goed verloopt, de weg naar partnerschap blijft hangen door onderling wantrouwen, aanbestedingskeuzes en financiering. Een deskundige vertelde de commissie dat er aanbieders zijn die overwegen te stoppen met het bieden van jeugdhulp vanwege alle vereisten, de verschillen tussen gemeenten, het gebrek aan een consistente visie en de kortlopende contracten.

In de werkbezoeken hoort de commissie dat de relatie tussen gemeenten en aanbieders gebaat is bij wederzijds begrip en onderling vertrouwen. Het is belangrijk om elkaars rollen goed te begrijpen, elkaars beweegredenen en elkaars dilemma’s te kennen, en te weten wat er achter de deur van de ander speelt. In Groningen gaan zowel ambtenaren als wethouders op regelmatige basis langs bij de grootste jeugdhulpaanbieders. Zo blijven gemeente en aanbieders op de hoogte van elkaars situatie en de ontwikkelingen die spelen.

In het rondetafelgesprek dat de commissie voerde over de staat van de jeugd werd de relatie tussen gemeenten en aanbieders getypeerd als een onderhandelingssituatie. Dit draagt niet bij aan het opbouwen van vertrouwen. Volgens gesprekspartners zit wantrouwen intrinsiek in het stelsel, waardoor partijen niet toekomen aan fundamentele verbeteringen. Meerdere gesprekspartners laten de commissie weten dat sprake is van een verdienmodel voor aanbieders van lichte en middelcomplexe zorg. Daar zit volgens hen ook de grootste groei. De schaarste op de arbeidsmarkt zorgt voor perverse prikkels: aanbieders kiezen voor het leveren van die zorg die voor hen het meest aantrekkelijk is. Daarnaast stelt een aantal gesprekspartners dat er ook voorbeelden zijn waarin het aanbod zelf de vraag creëert.

Relatie tussen Rijk en gemeenten

In de gesprekken die de commissie met de rijkspartners en de gemeenten heeft gevoerd, komt ook de spanning tussen de overheden als aandachtspunt naar voren. Volgens de VNG staat de voortdurende discussie tussen Rijk en gemeenten over de financiering van de jeugdzorg op gespannen voet met het gezamenlijk optrekken in de opgave. Het maakt dat de noodzakelijke transformatie van de jeugdzorg vanaf 2015 onvoldoende uit de verf is gekomen.

Niettemin werken VWS en VNG nauw samen in de uitvoering van de Hervormingsagenda en typeren zij de onderlinge verstandhouding als goed. Als het gaat om besluitvorming tussen Rijk en gemeenten, voelt het voor de rijkspartners soms ongemakkelijk om de afspraken te maken met de VNG als vereniging van alle gemeenten. Het Rijk onderkent dat de VNG haar best doet om het gezamenlijke belang van de gemeenten in te brengen en de gemaakte afspraken ook uit te dragen naar de gemeenten, maar de VNG kan opvolging van gemaakte afspraken niet afdwingen bij gemeenten.

De rijkspartners benoemen in het gesprek met de commissie een aantal spanningsvelden: de validiteit van de aannames onder de decentralisatie, de praktijk die laat zien dat het voor gemeenten lastig is om te sturen op de uitgaven en de vraag hoe normerend het Rijk moet/mag zijn in een gedecentraliseerd stelsel. Enerzijds kijken gemeenten nadrukkelijk naar het Rijk voor afbakening van de reikwijdte van de Jeugdwet. Anderzijds benadrukken gemeenten in de gesprekken met de commissie dat er op lokaal niveau voldoende ruimte moet zijn om tot eigen keuzes te komen. De gedachte achter de decentralisatie dat elke gemeente haar eigen invulling zou geven aan de organisatie van de jeugdzorg, blijkt volgens de rijkspartners in werkelijkheid beperkt; overal zijn vergelijkbare voorzieningen, terwijl de problematiek in gemeenten toch echt wel verschilt. De indruk is dat mede als gevolg van de financiële druk, er binnen gemeenten weinig inhoudelijk debat plaatsvindt over jeugdzorg.

3.3 De sturing op de Hervormingsagenda

In deze paragraaf gaat de commissie in op de volgende onderwerpen:
- Betrokkenheid en representatie;
- Coördinatie, afstemming en sturing.

Betrokkenheid en representatie

Inrichting governance

Voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd is een overlegstructuur ingericht waarbij sprake is van besluitvorming op drie niveaus: operationeel, tactisch en strategisch. Op operationeel niveau is er voor elke maatregel een aparte themagroep met een thematrekker. De samenstelling van de themagroepen loopt uiteen, maar voor de meeste themagroepen geldt dat alle vijfhoekpartners zijn aangesloten. Afhankelijk van het thema zijn ook andere partners verbonden. Daarnaast is er het programmateam dat het totale proces regisseert en coördineert. Tot slot is er ook een coördinatorenoverleg met een afgevaardigde namens elk van de vijfhoekpartners. Op tactisch niveau is er de stuurgroep Hervormingsagenda Jeugd met een onafhankelijk voorzitter. Op strategisch niveau is er tot slot het bestuurlijk overleg (BO) Jeugd. Zowel voor de stuurgroep als het BO Jeugd geldt dat daarin alle vijfhoekpartners zijn vertegenwoordigd. Voor de ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek is een aparte stuurgroep en apart BO ingesteld, bestaande uit betrokkenen van Rijk en gemeenten.

Ervaringen van betrokkenen

In verschillende gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is deze inrichting van de governance aan de orde geweest. Betrokken partners omarmen het uitgangspunt van gedeeld eigenaarschap en waarderen het dat ze op alle niveaus aan tafel zitten. Aanbieders, professionals en cliëntenvertegenwoordigers (de ‘driehoek’) geven aan dat ze het wel lastig vinden om voldoende tijd en capaciteit vrij te maken om aan elk van de tafels te kunnen deelnemen. Betrokkenen ervaren flinke druk op het proces om voortgang te boeken. Dat leidt tot een stevige belasting op degenen die participeren.

De driehoek stelt dat met name VWS, maar ook de VNG hiervoor mensen kunnen vrijmaken, maar dat dit voor hen echt moeilijk is. Daardoor voelt het voor sommigen dat de Hervormingsagenda vooral 'van VWS' is. Daarnaast geven betrokkenen uit de driehoek aan dat het ook op inhoud ingewikkeld is om goed te blijven aanhaken. De beleidstaal en de complexiteit van de materie is geen onderdeel van hun dagelijkse praktijk.

Een ander punt van zorg dat de commissie van veel betrokken partijen hoort, is de representatie van de partners in de driehoek. Zij zijn via hun koepels vertegenwoordigd in de werkgroepen, stuurgroep en het BO. In de gesprekken komt naar voren dat het geluid vanuit de koepels niet altijd in overeenstemming is met het geluid van de mensen in de uitvoering. En ook in de uitvoering zelf zijn de meningen niet altijd gelijkluidend. Het maken van de verbinding tussen uitvoering en vertegenwoordigers kost tijd en verloopt nog niet gemakkelijk. Het is soms lastig om met één mond te spreken, juist omdat er meerdere vertegenwoordigers zijn namens de aanbieders, de professionals en de cliënten. De partners zelf en ook het programmateam stoeien met de vraag hoe die representatie beter geborgd kan worden en hoe 'de praktijk' beter in de governance van de Hervormingsagenda een plek kan krijgen.

In het bijzonder geldt dit voor cliënten en hun ouders. Zij geven aan zich onvoldoende gehoord te voelen. Ze proberen hun inzichten en ervaringen over te brengen, maar vinden het moeilijk om daarmee voldoende aansluiting te vinden bij de andere partners aan tafel. Volgens hen is hun ervaring en expertise juist onmisbaar om het stelsel op een effectieve manier te hervormen. Niettemin voelen (vertegenwoordigers van) cliënten en ouders zich aan tafel geen gelijkwaardig gesprekspartner ten opzichte van Rijk, gemeenten, aanbieders en professionals.

De sturing op de uitvoering van de Hervormingsagenda kwam ook in het gesprek met de partners in de aanpalende domeinen naar voren. Zij gaven aan niet betrokken te zijn bij de Hervormingsagenda. Volgens een vertegenwoordiger van de onderwijskoepels worden er nu alleen maar bypasses georganiseerd om de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp te maken. Dat is niet handig en niet effectief.

Coördinatie, sturing en slagkracht

De commissie is ook met de partners in gesprek gegaan over de manier waarop de sturing op realisatie van de Hervormingsagenda wordt ingevuld. Gemeenten zijn positief over het implementatieplan. Ze hadden hier graag inhoudelijk op doorgepakt, maar constateren dat VWS het plan vooral wil benutten als procesplan voor de gehele Hervormingsagenda. Volgens de professionals hadden zij een beperkte rol in de totstandkoming van het implementatieplan; ze hebben daar een ongemakkelijk gevoel bij.

Dit heeft te maken met de beperkte aandacht die er in de verschillende werkgroepen is voor de impact van beleidskeuzes op de uitvoering in de praktijk. Professionals verwijzen bijvoorbeeld naar de werkgroep standaardisatie. Er wordt veel verwacht van standaardisatie, waardoor er ook veel (tijds)druk zit op uitvoering van deze maatregel. Professionals zien dat daardoor de koppeling tussen beleid en praktijk op dit moment onvoldoende of te laat gemaakt wordt. Iets soortgelijks ervaren zij in de werkgroep toegang. Professionals pleiten voor meer zorgvuldigheid en een impactanalyse bij de uitvoering van maatregelen.

In zijn algemeenheid vinden professionals het jammer dat de oorspronkelijke gezamenlijke programmatische aanpak zich heeft ontwikkeld tot een projectmatige structuur van werkgroepen. Volgens betrokkenen is er in de werkgroepen nauwelijks tijd en ruimte voor reflectie, terwijl dat wel van waarde is.

In verschillende gesprekken hebben betrokkenen gereflecteerd op de rol en het functioneren van de stuurgroep. De commissie hoort van meerdere betrokkenen dat in de stuurgroep nauwelijks inhoudelijke afstemming is. Iemand typeert het als een “aftikmachine”. Inhoudelijke afstemming gebeurt vooral bi- of trilateraal. Betrokkenen geven aan de stuurgroep meer te willen benutten om een strategisch gesprek te voeren over de uitvoering van de Hervormingsagenda in het licht van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast stellen betrokkenen vast dat er in de stuurgroep te weinig aandacht is voor de verbinding tussen de inhoudelijke uitwerking van de Hervormingsagenda en de financiële ontwikkelingen in de jeugdzorg.

In de stuurgroep is afgesproken dat elke vijfhoekpartner een transformatieplan opstelt waarin is opgenomen hoe betrokkenen hun achterban meenemen in de uitvoering van de Hervormingsagenda. De vertegenwoordigers van de aanbieders geven aan zoekende te zijn hoe zich als sector te positioneren; de impact van de Hervormingsagenda op de sector is groot. Andere partners onderkennen dat er veel van aanbieders wordt verwacht en dat zij zekerheden zoeken. Volgens hen leidt dit ertoe dat de aanbieders tot op heden minder vanuit de beweging van de Hervormingagenda als geheel kijken; de nadruk ligt nog vooral op het belang van de sector zelf. Ter versterking van hun inzet en het ontwikkelen van een visie op de verandering, heeft het ministerie van VWS de aanbieders financiële ondersteuning toegezegd.

Een aantal gesprekspartners geeft bij de commissie aan dat de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd gebaat is bij meer sturingskracht. Dat begint volgens betrokkenen met prioritering van maatregelen. Nu is alles even belangrijk. Meer focus op een aantal maatregelen kan ook betekenen dat er minder hoeft te worden gepolderd op alle onderwerpen, aldus een gesprekspartner. In de huidige inrichting van de governance zit volgens betrokkenen te weinig regie om tot deze keuzes te komen. Ambtelijk en bestuurlijk opschalen van discussiepunten in de stuurgroep blijkt lastig te zijn. In praktijk vindt escalatie richting het BO Jeugd nauwelijks plaats.

3.4 De financiering van de jeugdzorg en de besparingsmogelijkheden

In deze paragraaf gaat de commissie in op de volgende onderwerpen:
- Sturingsruimte gemeenten;
- Compensatie financiële tekorten;
- Haalbaarheid meerjarig financieel kader;
- Kwaliteit en beschikbaarheid van data.

Sturingsruimte gemeenten

In verschillende (rondetafel)gesprekken is gesproken over de mate waarin gemeenten in staat zijn om te sturen op de instroom naar jeugdzorg en op de uitgaven. Gesprekspartners zijn het erover eens dat de open einde regeling van de Jeugdwet weinig sturingsmogelijkheden biedt. Gemeenten typeren de Hervormingsagenda als een uitvoeringstransitie in een markt met een toenemende vraag, terwijl ze weinig grip hebben op de toegang en er sprake is van financiële druk. Daarbij merken ze op dat ook bij het onderwijs het water aan de lippen staat en dat het niet lukt om de financiële schotten in wetgeving te doorbreken. Volgens gemeenten loopt het aan alle kanten vast.

Gemeenten wijzen erop dat zij maar beperkte invloed hebben op de instroom van jongeren voor een maatwerkvoorziening. Er zijn meerdere toegangspoorten. Naast de indicatiestelling van het wijkteam, kunnen ook huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters en gecertificeerde instellingen (GI’s) een verwijzing afgeven voor inzet van jeugdzorg.[17]

17) Zie hoofdstuk 2 voor de cijfers over de verdeling van het aantal jeugdhulptrajecten naar type verwijzer.

Betrokkenen onderkennen dat deze verschillende instroommogelijkheden het voor gemeenten lastig maken om grip te krijgen op het aantal beschikkingen dat wordt afgegeven. Het maken van afspraken met huisartsen en inzet van de praktijkondersteuners jeugd kunnen volgens gesprekspartners wel helpen om de instroom langs deze lijn te reguleren.

Naast beperkte grip op de instroom wijzen diverse gesprekspartners ook en aantal andere oorzaken aan die het voor gemeenten moeilijk maken om te sturen op de uitgaven voor jeugdzorg. Gemeenten geven zelf aan dat het toenemende aantal kinderen met een zorgvraag, complexere trajecten en compensatie van loon- en prijsontwikkeling belangrijke redenen zijn waarom zij elk jaar te maken krijgen met tekorten op de begroting. Naar eigen zeggen ervaren gemeenten zowel problemen aan de p-kant (prijs) als aan de q-kant (volume). Ook in het gesprek met onderzoekers werden verschillende oorzaken voor de kostenstijgingen genoemd. Zij geven aan dat het leveren van maatwerk, omdat aanbieders soms moeten uitwijken naar andere aanbieders als onderaannemer, jeugdhulptrajecten duurder maken. Daarnaast geven zij aan een toename te zien van het aantal jongeren met een langdurige zorgvraag; 2/3 van de jeugdhulptrajecten duurt volgens een gesprekspartner langer dan een half jaar. Ook de begeleidingskosten van deze jongeren nemen toe. Tot slot is ook een lichte groei in korte behandeltrajecten zichtbaar. Gesteld wordt dat de doorlooptijd per aanbieder misschien wel korter wordt, maar dat geldt niet voor de doorlooptijd van de behandeling van een jongere.

In meerdere gesprekken zijn voorbeelden genoemd van zeer complexe kind- en gezinsproblematiek waarbij de uitgaven voor jeugdzorg jaarlijks (zeer) hoog oplopen. Een kleinere gemeente gaf aan dat zij nu te maken heeft met drie complexe casussen. De inzet die daarvoor nodig is, is even groot als het totale bedrag dat de gemeente beschikbaar heeft voor uitgaven in het voorveld. Dure casuïstiek drukt zwaar op de gemeentebegroting en is nauwelijks te beïnvloeden.

Tot slot vragen gemeenten aandacht voor de financieel kwetsbare positie van verschillende grote jeugdzorgaanbieders. De Jeugdautoriteit geeft aan dat de achttien jeugdzorgaanbieders die bij hen in casuïstiek zijn – en dus concreet worden bedreigd in hun voortbestaan – samen ongeveer 30% van de omzet van de sector vertegenwoordigen.[18] Gemeenten voelen zich met de rug tegen de muur staan. Een faillissement van een grote jeugdzorgaanbieder betekent immers dat een groot aantal jongeren van de een op de andere dag geen zorg meer ontvangt, zonder dat er een alternatief geboden kan worden. Gemeenten vinden dat de Hervormingsagenda hen geen instrumenten biedt om op deze financiële problematiek van aanbieders te sturen.

Compensatie financiële tekorten[19]

In de gesprekken met Rijk en gemeenten zijn ook de consequenties van de stijgende uitgaven en oplopende tekorten op de jeugdzorg aan de orde geweest. Gemeenten voelen dat het volledig risico van deze financiële ontwikkeling bij hen ligt. Volgens een gesprekspartner staan gemeenten al twee tot drie jaar op de handremmodus. Gemeenten zijn steeds op zoek naar manieren om de tekorten te dekken. Dit gaat ten koste van investeringen in aanpalende domeinen. Gemeenten typeren deze ontwikkeling als dubbele problematiek.

In het licht van de uitspraak van de Commissie van Wijzen (mei 2021) pleiten gemeenten er bij de commissie voor dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid moet nemen om de verliezen te compenseren.

18) Bron: Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg,* oktober 2024.

19) Zie hoofdstuk 2 voor de cijfers en hoofdstuk 5 voor een overzicht van de feiten.

Op hun beurt verwijzen de rijkspartners naar gegevens waaruit blijkt dat gemeenten geld overhouden op de totale begroting en dat circa een derde van de gemeenten uitkomt met het beschikbaar gestelde budget voor jeugdzorg in het Gemeentefonds. Het Rijk heeft bij de commissie aangegeven geen financiële ruimte te zien om de tekorten van gemeenten op de rijksbegroting op te vangen.

In het gesprek met onderzoekers kwam ook het huidige verdeelmodel van het Gemeentefonds ter sprake. Gesteld werd dat het verdeelmodel voor jeugd onvoldoende passend is bij de huidige ontwikkelingen. Het is nodig meer rekening te houden met de verschillen tussen gemeenten.

Haalbaarheid financiële afspraken

Gegeven de huidige financiële tekorten geven gemeenten bij de commissie aan zich grote zorgen te maken over de bezuinigingen die er nog aankomen op de jeugdzorg. In het meerjarig financieel kader is vanaf 2026 een jaarlijkse besparingsopgave inboekt van ongeveer € 1 miljard. Volgens gemeenten en ook andere gesprekspartners zijn deze financiële afspraken nauwelijks haalbaar en drukken ze zwaar op de huidige inzet om tot uitwerking te komen van de Hervormingsagenda. Gemeenten geven aan dat er lucht nodig is om te investeren in de sociale basis en dat er echt iets moet gebeuren in de ontschotting van budgetten tussen onderwijs en jeugdzorg.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, zijn er gemeenten die al eerder zijn gestart met het nemen van maatregelen om de jeugdzorg anders in te richten en beter beheersbaar te maken. Een aantal van deze gemeenten heeft de commissie ook gesproken. Zij brengen bij de commissie onder de aandacht dat de bezuinigingsopgave in de Hervormingsagenda geen rekening houdt met de stand van zaken bij gemeenten. Volgens een gemeente moeten zij nu echt iets anders gaan doen om het verdienpotentieel te realiseren. De vraag is of dat haalbaar is en of dat niet anders kan. De gemeente Groningen verwijst de commissie naar een onderzoek dat zij in 2023 heeft laten uitvoeren waaruit blijkt dat de mogelijke besparingen op het jeugdstelsel uitkomen op een kwart tot de helft van de bezuinigingsdoelstelling die voor de gemeente in de Hervormingsagenda is ingeboekt.[20]

In meerdere gesprekken zetten gesprekspartners de financiële ontwikkelingen rondom jeugdzorg af tegen het vraagstuk van de personele schaarste in de sector. De krapte op de arbeidsmarkt zal de komende jaren aanhouden. Straks is er misschien nog wel geld, maar zijn er geen mensen om het werk te kunnen doen. De oproep is om deze personele problematiek veel nadrukkelijker in het debat over de inrichting en financiering van de jeugdzorg mee te nemen.

Kwaliteit en beschikbaarheid van data

“Het is sturen in de mist”. Die uitspraak heeft de commissie in meerdere gesprekken gehoord. Volgens de onderzoekers die de commissie gesproken heeft, is de kwaliteit van data onder druk komen te staan, mede als gevolg van de intentie om administratieve lasten te beperken. Volgens hen is er in de afgelopen jaren wel een behoorlijke inhaalslag gemaakt op de ordening van data, maar het is nog lang niet genoeg.

Niet alleen de kwaliteit, ook de beschikbaarheid en de koppeling van data vragen de nodige aandacht. Er is, volgens de thematrekkers van deze maatregel uit de Hervormingsagenda, een grote mismatch tussen vraag naar en aanbod van informatie. Belangrijk is om eerst vast te stellen wat we met elkaar willen weten. Hiervoor wordt gekeken naar de uitwerkingen van de inhoudelijke werkgroepen. Daarna is de vraag hoe de gewenste informatie vergaard en gemeten kan worden.

20) Bron: KPMG, *Analyse perspectieven jeugdstelsel Groningen,* 6 november 2023.

Volgens meerdere gesprekspartners is op verschillende plekken data beschikbaar, maar is het (nog) niet mogelijk om die gegevens met elkaar in verband te brengen. Zo weten gemeenten hoeveel jongeren zij in zorg hebben, maar zijn gemeenten afhankelijk van de aanbieders om deze informatie 1-op-1 te koppelen met gegevens over de zorgzwaarte en de duur van het jeugdhulptraject. Er zijn geen geaggregeerde data beschikbaar over aantallen, duur en intensiteit van jeugdhulptrajecten. Vanwege de AVG is het CBS niet bevoegd om deze data in te zien en te verwerken. Hiervoor is een wetswijziging nodig. Deze is in gang gezet en zal waarschijnlijk in 2026 of 2027 zijn beslag krijgen. Daarnaast werkt het CBS aan een publicatie met gestandaardiseerde percentages van gebruik van jeugdzorg per gemeente. Dit rapport komt naar verwachting in de eerste maanden van 2025 beschikbaar.

Volgens de trekkers van het thema ‘data en monitoring’ is er een hoge ambitie om tot meer cijfermatig inzicht te komen. Ze constateren dat capaciteit om dit te doen, beperkt is en dat er veel partners bij betrokken zijn. Dit maakt het proces ingewikkeld.

4. Inhoud en sturing: conclusies, reflecties en adviezen

4.1 Inleiding

De Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd is gevraagd om een onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling. Op basis van alle opgedane inzichten trekt de commissie in dit hoofdstuk vier *inhoudelijke* conclusies. De volgende thema's komen aan de orde:

- Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd;
- Werkende mechanismen en vrijblijvendheid;
- Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing;
- Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap.

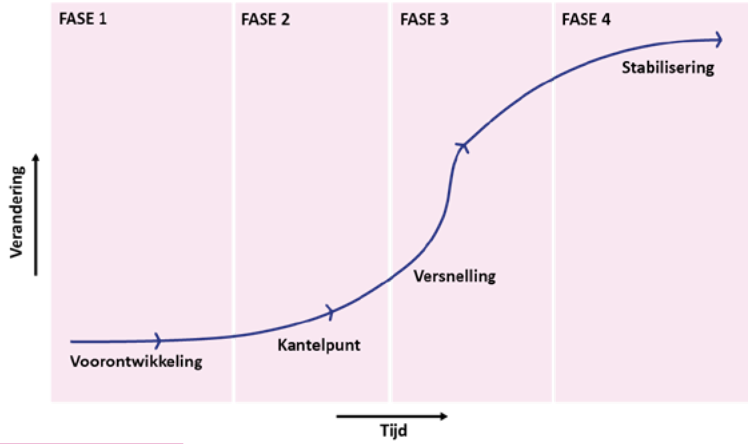
Dit hoofdstuk start met de hoofdboodschap. In de navolgende paragrafen gaat de commissie in op elk van de vier thema's. Elke paragraaf start met een of meerdere conclusies; deze staan weergegeven in kaders. Daarna licht de commissie deze conclusie(s) toe en formuleert de commissie een aantal adviezen.

4.2 Hoofdboodschap

Met de Hervormingsagenda Jeugd hebben de vijfhoekpartners een grote verantwoordelijkheid genomen om het jeugdstelstel te hervormen. Het is inhoudelijk een veelomvattende agenda met maatregelen die onderling een sterke mate van afhankelijkheid kennen. Dat heeft gevolgen voor het tempo van realisatie. De commissie merkt een grote gedrevenheid bij alle betrokkenen om van deze hervorming een succes te maken. Maar er zit ook een kramp in het stelsel die leidt tot bovenmatige druk op alle betrokkenen. Maatregelen moeten in een aantal jaren tot zichtbare resultaten leiden; er zijn wachtlijsten voor jongeren die hulp het hardste nodig hebben; de samenleving vraagt om maximaal resultaat; er leeft angst bij professionals om tekort te schieten in het bieden van hulp en als gevolg daarvan aansprakelijk te worden gesteld; aanbieders staan voor wezenlijke veranderingen; gemeenten zien de vraag naar jeugdzorg toenemen en zien de financiële tekorten oplopen.

De commissie maakt zich zorgen over deze ontwikkelingen. Deze hervorming van het jeugdstelsel is geen traject van een beperkt aantal jaren. Grote transities vragen tijd. Volgens onderzoek van Rotmans et al, strekt een transitie en haar verschillende fasen zich uit over een tijdspanne van minimaal 25 jaar, waarbij periodes van snelle en geleidelijke verandering elkaar afwisselen (zie onderstaande figuur).[21]

Figuur 1: De verschillende fasen in een transitie



21) Bron: Rotmans et al., 2001, in Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, *Transities en transitiemanagement, snelstudie,* september 2022.

De transitie van de jeugdzorg is in 2015 begonnen. De commissie is van mening dat met de komst van de Hervormingsagenda Jeugd fase 2 is ingeluid. Er moet nog veel gebeuren om de omslag in cultuur, structuur en praktijk daadwerkelijk te maken en te borgen. De commissie roept betrokken partners op om deze realiteit te onderkennen en uit te gaan van een realistische planning.

Het kantelpunt in fase 2 ligt, naar het oordeel van de commissie, binnen handbereik. In de Hervormingsagenda zitten verschillende maatregelen die die kanteling binnen bereik kunnen brengen. Het is alleen niet genoeg. De commissie oordeelt dat de Hervormingsagenda Jeugd een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde is om die kanteling mogelijk te maken. De oorzaak van veel jeugdzorgproblematiek ligt niet bij de jongeren zelf, maar in de omgeving waarin zij opgroeien: thuis, op school of in de wijk. Factoren als armoede, schulden, complexe scheidingen, GGZ-problematiek bij ouders, het gebrek aan passende huisvesting, toenemende prestatiedruk en maatschappelijke verwachtingen van jongeren spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van problemen in gezinnen en beïnvloeden de mogelijkheden van jongeren. De huidige Hervormingsagenda heeft te weinig aandacht voor een systeemgerichte aanpak van jeugd en gezin, over alle domeinen heen. Daarnaast vindt de commissie dat “de partners in het voorveld” – jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, scholen en verenigingen – nog onvoldoende betrokken zijn. Deze ‘natuurlijke’ omgevingen van jongeren worden nog veel te weinig benut om vroegtijdig en laagdrempelig hulpsignalen op te vangen en te faciliteren, collectief of individueel.

In dit hoofdstuk licht de commissie deze stellingname toe. Daarbij benadrukt de commissie dat zowel de verbreding van de scope van de Hervormingsagenda, als het prioriteren op een aantal werkende mechanismen van maatregelen uit de agenda, nodig zijn. Het is en-en.

De commissie is van mening dat het succes van de Hervormingsagenda gebaat is bij minder vrijblijvendheid op het ‘wat’, en bij meer ruimte voor betrokkenen op het ‘hoe’. Minder vrijblijvende kaders zijn nodig om te borgen dat waar je als jongere ook woont, steunstructuren, hulp en zorg er zijn en voldoen aan minimale eisen van kwaliteit. Die kaders gaan over het vaststellen van bewezen effectieve interventies van jeugdhulptrajecten, over uniformering van contractering en verantwoording, en over de taakopdracht van de stevige lokale teams. Kaders zijn belangrijk vanuit beheersbaarheid en sturing, maar het moeten geen blauwdrukken worden. Hoe die kaders worden ingevuld, is aan professionals, gemeenten en aanbieders. Juist in jeugdhulptrajecten is het van groot belang oog te houden voor wat de jongere nodig heeft en voor de context waarin de jongere en het gezin zich bevinden.

Bij professionele autonomie hoort ook continu leren en ontwikkelen. De commissie ziet de behoefte om te leren bij professionals, bij gemeenten, en bij aanbieders. En constateert tegelijkertijd dat het dikwijls ontbreekt aan tijd en middelen om dat leren mogelijk te maken. Keuzes maken, is prioriteiten stellen. De commissie adviseert om beschikbare inzichten over bewezen effectieve preventieprogramma’s en behandelmethoden actief te delen, op te schalen en landelijk toe te passen. Daarnaast roept de commissie betrokkenen op om het gezamenlijk leren te intensiveren, hier meer ruimte aan te geven en de mogelijkheden van kunstmatige intelligentie (AI) hierin te benutten.[22]

22) Ter inspiratie verwijst de commissie naar het volgende essay: Essay: benut AI om de jeugdzorg te verbeteren

4.3 Meerwaarde en betekenis van de Hervormingsagenda Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om te komen tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel.

Reflecties

De situatie is zorgwekkend

Iedereen kent de cijfers: in 2023 maakte 1 op de zeven jongeren tussen 0-18 jaar gebruik van een vorm van jeugdhulp. In totaal gaat het om bijna 490.000 jongeren. In de leeftijdscategorie 12-18 jaar kreeg 1 op de zes meiden jeugdhulp zonder verblijf. Het hoogste aandeel jongeren met een vorm van jeugdhulp is te vinden onder jongens tussen 8-12 jaar; in deze groep gaat het om bijna 1 op de vier. In alle gesprekken die de commissie heeft gevoerd, wordt de ernst van deze cijfers onderkend.

De oorzaken zijn in beeld

Ook over de oorzaken die ten grondslag liggen aan de toenemende vraag naar jeugdhulp bestaat brede overeenstemming. Gezinsproblematiek is een belangrijke verklarende factor: armoede, schulden, woonomstandigheden, (geestelijke) gezondheidsproblemen bij ouders, opvoeding, en complexe scheidingen. Daarnaast spelen ook maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol: prestatiedruk in het algemeen en toetsdruk op scholen in het bijzonder, geloof in de maakbaarheid van de samenleving, kleinere persoonlijke en maatschappelijke netwerken, onrust in de wereld, en de invloed van sociale media. Ontwikkelingen die gezond, veilig en kansrijk opgroeien onder druk zetten.

De gevolgen zijn groot

Onze complexe samenleving stelt de veerkracht van jongeren en ouders ernstig op de proef, met veel vraag naar vormen van ondersteuning en zorg tot gevolg. Al die behoeften die in aard, ernst, duur en eigen mogelijkheden variëren, zijn reëel en verdienen aandacht. Tegelijkertijd is het maatschappelijk, qua personeel en financieel niet houdbaar om aan deze grote behoefte op de huidige wijze – met ondersteuning en zorg door de overheid – invulling te blijven geven. Iedereen realiseert zich dat de hulp aan de meest kwetsbare jongeren gegarandeerd moet zijn, maar iedereen ziet ook dat dit in de praktijk om verschillende redenen niet altijd zo is.

De Hervormingsagenda gaat het tij niet keren…

De commissie heeft zichzelf de vraag gesteld of de Hervormingsagenda Jeugd de oorzaken van de toenemende vraag naar jeugdhulp kan keren. Vooropgesteld dat de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen slechts in beperkte mate beïnvloedbaar zijn, is de vraag vooral of de agenda een passend antwoord biedt op de aanpak van gezinsproblematiek, als belangrijke oorzaak van de hoge instroom in jeugdhulp. De commissie trekt de conclusie dat de Hervormingsagenda Jeugd weliswaar een wezenlijke rol speelt in de transformatie van de jeugdhulp, maar dat de agenda onvoldoende aandacht heeft voor het wegnemen en verminderen van de (structurele) factoren die leiden tot instroom naar jeugdhulp. De scope van de Hervormingsagenda is te smal om tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel te komen.

…ondanks goede voorbeelden in de praktijk

Met deze conclusie wil de commissie niet voorbij gaan aan het feit dat de Hervormingsagenda wel ingaat op het steviger verbinden van jeugdhulp aan aanpalende domeinen zoals onderwijs, volwassenen-GGZ en bestaanszekerheid. Het is immers een van de maatregelen uit de agenda. En er wordt ook in de praktijk aan gewerkt.

Mooie voorbeelden zijn de brugfunctionarissen en zorgadviesteams op scholen, de toepassing van de doorbraakmethode in circa een kwart van de gemeenten, de verbindingsroute opvang-onderwijs-zorg, en de integrale aanpak kwetsbare gezinnen. En uit de landelijke monitor van de Hervormingsagenda blijkt dat ruim acht van de tien gemeenten een domeinoverstijgende aanpak heeft.

Noodzaak tot verandering van perspectief

Maar het is niet voldoende. Met alleen de inzet vanuit de Hervormingsagenda blijft de toestroom naar jeugdhulp naar verwachting de komende jaren hoog. De commissie wijst daarbij op het open karakter van de Jeugdwet en de beperkte aandacht die er in andere levensdomeinen is voor de consequenties van gezinsproblematiek op jongeren. Daarnaast zullen door de personele krapte in de jeugdhulp de wachtlijsten blijven bestaan en zal de complexiteit van de casuïstiek mogelijk nog verder toenemen.

De Hervormingsagenda Jeugd is vooral de Hervormingsagenda Jeugd*zorg*. De focus van de Hervormingsagenda ligt op het vinden van verbeteringen in het systeem van jeugdzorg, terwijl de oplossing voor de grote vraag naar jeugdhulp in de systemen daarbuiten ligt: in het gezin, op school, in de samenleving. De commissie pleit ervoor het perspectief te veranderen: jeugdhulp is aanpalend aan de andere levensdomeinen, en niet andersom.

Adviezen

Creëer en versterk lokale steunstructuren

"It takes a village to raise a child". Deze uitspraak is dikwijls in de gesprekken over tafel gekomen. De commissie is het daar volledig mee eens. Jongeren en hun ouders hebben die steunstructuren keihard nodig om in de huidige complexe samenleving hun plek te vinden. De school als vindplaats van kinderen en jongeren speelt daarin een fundamentele rol. De commissie pleit voor een laagdrempelige basisinfrastructuur op scholen waar de verbinding tussen onderwijs, hulp en ondersteuning geborgd is.

We zien dat niet iedereen beschikt over "sociaal kapitaal", zoals de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) dat in haar betekenisvolle rapport 'Kinderen uit de knel' noemt. De Raad stelt dat juist mensen in de kwetsbaarste situatie over het minste sociaal kapitaal beschikken. De commissie onderschrijft en herhaalt de oproep van de RVS om meer te investeren in het creëren en structureel versterken van dat sociaal kapitaal. Zorg daarnaast dat het perspectief van jeugdigen en gezinnen prioriteit krijgt in de aanpak van structurele problemen rondom bestaanszekerheid, wonen, GGZ-problematiek bij ouders en scheidingen.

Leg noodzaak en minimumniveau aan basisvoorzieningen vast in de wet

In aanvulling hierop adviseert de commissie om wettelijk het belang van een sterke sociaalpedagogische basis vast te leggen en daarin op te nemen wat het minimumniveau aan basisvoorzieningen (inclusief de aanwezigheid van een stevig lokaal team) moet zijn dat lokaal moet worden aangeboden. De commissie roept daarbij op de leefwereld van jongeren en ouders centraal te stellen, en de spreekuren van de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en de school als belangrijke ankerplaatsen te gebruiken om de steunstructuur omheen te organiseren. Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van een multidisciplinair team op elke school, waarin professionals uit het stevige lokale team als vaste aanspreekpunten beschikbaar zijn voor jongeren, ouders, docenten en schoolleiding. Deze professionals kunnen vervolgens ketenpartners consulteren en inschakelen als sprake is van specifieke problematiek. En het gaat ook om de beschikbaarheid van een scala aan voorzieningen (van speeltuinen tot ontmoetingsplekken voor jongeren vanuit welzijns- en jongerenwerk en bibliotheken).

Ook vraagt de commissie oog te hebben voor de rol die verenigingen kunnen spelen. Het wettelijk vastleggen van het minimumniveau aan basisvoorzieningen verkleint verschillen in het land en zorgt ervoor dat jongeren en ouders weten waarop ze kunnen terugvallen. De commissie realiseert zich dat een wetgevingstraject enige tijd duurt. Daarom adviseert de commissie Rijk en gemeenten om in aanloop daarnaartoe een convenant op te stellen waarin de afspraken zijn vastgelegd.

De commissie onderkent, in navolging van verschillende onderzoeken[23], dat het creëren en versterken van de sociale basis niet automatisch betekent dat de inzet van jeugdhulp op korte termijn zal afnemen. Informele en formele hulp zijn beiden van essentiële waarde, ze bestaan daarom naast elkaar en ze vullen elkaar aan.

Benut lokale steunstructuren om de maatschappelijke dialoog te voeren

De commissie roept op om de lokale steunstructuren te gebruiken als platform om het gesprek te voeren over de consequenties en onzekerheden die gepaard gaan met opgroeien en opvoeden in deze tijd. Wat hoort bij het leven? Wat betekent het hebben van levenslange en levensbrede beperkingen voor hoe het is om op te groeien? En wat betekent dat voor ouders en gezinnen? Hoe verhoud je je tot alle (sociale) druk en ontwikkelingen? De maatschappelijke dialoog begint daar, laagdrempelig en zonder waardeoordelen. Een mooi voorbeeld is de discussie die is ontstaan op scholen over de aanwezigheid van mobiele telefoons in de klas. De dialoog is al bezig, op het schaalniveau dat daarbij past.

De commissie adviseert de overheid daarom terughoudend te zijn om de toon te willen zetten in de maatschappelijke dialoog over normaliseren; statements worden snel gepolitiseerd, terwijl het maken van de verbinding met de praktijk juist zo belangrijk is. Voer de maatschappelijke dialoog niet specifiek over jeugdzorg. En trek de dialoog los van de discussie over het beperken van de uitgaven voor jeugdzorg. Dat mag niet de onderlegger zijn. Een echte maatschappelijke dialoog gaat over de vraag wat voor samenleving we met elkaar willen zijn, wat we van elkaar nodig hebben om jongeren gezond, veilig en veerkrachtig te kunnen laten opgroeien en hoe we dat faciliteren. Zodat jongeren hun potentieel zo goed mogelijk kunnen ontplooien.

Geef als overheid het goede voorbeeld en kies voor een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak

De commissie doet een dringend beroep op de rijkspartners en de gemeenten om te kiezen voor een systemische benadering rondom jeugd en gezin. De hoge instroom in jeugdhulp staat niet op zichzelf, maar kenmerkt zich dikwijls door een stapeling van problemen in het gezin. Veelal gaat het hier om venijnige vraagstukken / *wicked problems* waar veel partijen bij betrokken zijn en waar niet één juiste oplossing te geven is. Een meer traditionele, integrale benadering (in de betekenis zoals in onderstaand kader uitgelegd) waarin iedereen op dezelfde manier zijn eigen taak blijft doen, schiet tekort.

Toelichting op de systemische benadering

Bij *integraal* werken spreken betrokken partners over interventies vanuit ieders eigen mogelijkheden. Er wordt een probleem gesignaleerd en daar worden oplossingen bij bedacht. Bij *systemisch* werken gaan partners een stap verder. Ze werken zoveel mogelijk in interafhankelijkheid van elkaar, als één systeem. Interventies komen voort uit een gedeelde analyse van het vraagstuk. Als voorbeeld: een schuldhulpverlener kan het probleem van armoede zien als een resultaat van het niet (meer) kunnen aflossen van schulden die steeds verder oplopen. Een welzijnswerker zal misschien de nadruk leggen op een gebrek aan sociale contacten, dat ertoe leidt dat iemand niet uit de armoede komt.

23) Bronnen: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Kinderen uit de knel,* juni 2023; Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo; Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023),* augustus 2024; Movisie en Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst,* december 2024.

Bij een systeemanalyse gaat het er niet om wie gelijk heeft, maar om de verschillende perspectieven op het vraagstuk met elkaar in verband te brengen. Daarmee wordt de veelkoppigheid van het vraagstuk duidelijk. Vanuit die systeemanalyse doordenken en wegen partners samen mogelijke interventies: wie heeft daarvoor de juiste tools in handen? Systemisch werken betekent ook monitoren en (bij)sturen op effecten van interventies, teamsamenstelling op basis van benodigde competenties, en permanent leren. Dat vraagt zodanige afspraken tussen organisaties dat deze manier van werken wordt gestimuleerd, en kaders en afspraken daarop gezamenlijk worden gericht.

De commissie vindt dat de overheid de noodzaak om te komen tot een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak niet kan en niet mag ontkennen. In het bijzonder kijkt de commissie daarbij naar de rijksoverheid. De grote druk op de jeugdhulp is niet alleen de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. Het is een rijksbrede verantwoordelijkheid om de rechten van het kind te borgen. De commissie ziet rijksbreed de wil om tot samenwerking te komen en er zijn overlegstructuren ingericht, maar er is meer nodig met minder vrijblijvendheid. De commissie is positief over de intentie die in de begroting 2025 van het ministerie van VWS is opgenomen waarin staat dat “de ministeries van VWS, OCW, SZW, JenV en BZK de komende kabinetsperiode werken aan een integrale, interdepartementale aanpak, met één gezamenlijke opdracht en monitoring, en bij voorkeur ontschotte bekostiging”.[24]

De commissie roept op om hier op korte termijn uitvoering aan te geven door als rijksoverheid en gemeenten samen tot een gezamenlijk statement en een samenhangende jeugd- en gezinsaanpak te komen. Dit is nodig op zowel nationaal, als lokaal niveau. Daarbij adviseert de commissie om te komen tot een interbestuurlijk en rijksbreed programmateam Jeugd en Gezin, met een heldere mandatering vanuit de betrokken partners, de beschikbaarheid van eigen middelen, en een coördinerend bewindspersoon op het hele jeugddomein. De commissie daagt ook gemeenten uit om op lokaal niveau die domeinoverstijgende samenwerking op vergelijkbare wijze in te richten.

4.4 Werkende mechanismen en vrijblijvendheid

Het is belangrijk de uitvoering van de Hervormingsagenda met vereende krachten voort te zetten, maar wel met een realistisch tijdpad en met de inhoudelijke opgave als uitgangspunt.

Gezaghebbende en deskundige stevige lokale teams vormen het kloppend hart van de Hervormingsagenda Jeugd, maar door de nadruk op het belang van ‘lokaal maatwerk’ is de beweging nog te vrijblijvend.

Reflecties

Belang en noodzaak Hervormingsagenda zijn groot

Iedereen onderkent het belang en de noodzaak van de Hervormingsagenda Jeugd. De commissie sluit zich daarbij aan. Het is een prestatie dat de inhoud van de Hervormingsagenda door alle betrokken vijfhoekpartners tot stand is gekomen en is ondertekend. Het laat zien hoeveel belang er wordt gehecht aan het aanbrengen van substantiële wijzigingen in de organisatie van de jeugdzorg. Ook hoort de commissie veel overeenstemming over de keuze van de maatregelen die in de agenda zijn opgenomen. Vooral de afbakening van de jeugdhulpplicht, de totstandkoming van stevige lokale teams en de ontwikkeling naar meer standaardisatie kunnen op brede steun rekenen.

24) Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 600 XVI, nr. 1

Commissie spreekt grote waardering uit voor inzet partners

Op basis van de meta-analyse van de VNG, de monitor van de Hervormingsagenda en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, spreekt de commissie haar grote waardering uit aan iedereen die zich dagelijks inzet om de Hervormingsagenda tot een succes te maken. Het is mooi om te zien hoe op lokaal en regionaal niveau gemeenten, aanbieders en professionals hun best doen om tot samenwerking en afstemming te komen. En hoe vanuit het ministerie van VWS stevige inzet wordt gepleegd om tot landelijke afspraken en nieuwe of aangepaste wetgeving te komen. Iedereen wil graag het belang van de jongere voorop zetten, maar de commissie merkt dat het halen van de financiële doelstellingen het discours domineert; dit staat inhoudelijke vernieuwing in de weg.

Er zijn duidelijke succesfactoren in beeld

Sommige gemeenten zijn met hun partners al jaren geleden gestart met het anders organiseren van de jeugdzorg, een Hervormingsagenda *avant la lettre*. Hieruit zijn waardevolle lessen te trekken. De commissie stelt vast dat consistentie in beleid en uitvoering een belangrijke voorwaarde voor succes is. Dat is geen vanzelfsprekendheid over meerdere collegeperiodes heen. Het getuigt van visie en bestuurlijk lef. De commissie benadrukt ook het belang van borging van gemaakte afspraken op alle niveaus in de betrokken organisaties, niet alleen bij gemeenten, maar ook bij aanbieders en professionals. Het gaat zowel om politiek en bestuurlijk commitment, als om betrokkenheid bij directie/management en professionals in de uitvoering. Juist de mensen in de uitvoering hebben die ruggensteun, het vertrouwen van hun leidinggevenden en de professionele ruimte nodig om te doen wat passend is in de ondersteuning of behandeling van een jongere, en om gezamenlijk te kunnen leren. Een rode draad in alle verhalen die de commissie heeft gehoord, is een lange adem: samenwerken op basis van gedeelde waarden, met erkenning van elkaars belangen en toch handelen in het gemeenschappelijke belang, vraagt om te investeren in het leren kennen van elkaar en het opbouwen van vertrouwen. Personele wisselingen stellen dat onderling vertrouwen telkens op de proef. Daarom is die borging in alle lagen van de organisatie zo essentieel om continuïteit te garanderen. Bovendien helpt dit bij het gezamenlijk leren.

Gezaghebbendheid stevige lokale teams essentieel

Naast de bovengenoemde succesfactoren wil de commissie specifiek het belang van de stevige lokale teams benoemen. De commissie is van mening dat de stevige lokale teams het kloppende hart vormen van de Hervormingsagenda, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dat betreft allereerst hun gezaghebbendheid op basis van professionaliteit. De commissie ziet dat lokale teams de functie kunnen vervullen van ‘huisarts’ in het sociaal domein: een partner die naast de jongere en het gezin gaat staan, die luistert en doorvraagt, die gerust kan stellen, die zelf ondersteuning kan bieden, en doorverwijst naar specialistische hulp als dat nodig is. De commissie constateert dat er in de praktijk diverse verschijningsvormen van de lokale teams zijn, waarbij de mate van afstand tot de lokale overheid verschilt en het takenpakket varieert. De gezaghebbende rol van de lokale teams is geen vanzelfsprekendheid. De commissie geeft partners mee om te doordenken hoe de positie van de stevige lokale teams (juridisch) versterkt kan worden, mede tegen de achtergrond van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en het tanende vertrouwen van burgers in de overheid.

De kracht van stevige lokale teams schuilt in hun brede netwerk in de hele keten

Een tweede voorwaarde voor het succes van de lokale teams is zijn brede deskundigheid en netwerk. Het lokale team kan alleen die rol van kloppend hart of spin in het web vervullen als het verbindend werkt met alle partners in de keten. Die keten beperkt zich niet tot alleen de partners in het jeugdzorgstelsel, hoewel ook het kunnen consulteren van specialistische jeugdzorgaanbieders van grote waarde is om tot passende keuzes te komen over ondersteuning en/of behandeling.

De keten gaat ook over de partners in de sociaalpedagogische basis en in het medisch domein. Contacten en/of afspraken met professionals in de jeugdgezondheidszorg, met de kinderopvang, met scholen, met jongerenwerkers, welzijnsorganisaties, sportverenigingen en met huisartsen zorgen ervoor dat het lokale team de leefwereld van de jongeren overziet en samen met deze partners laagdrempelig en dichtbij de jongeren kan acteren. Waarbij het vertrekpunt zou moeten zijn: minder individuele hulpverlening en meer collectieve ondersteuning.

Afbakening Jeugdwet is sterk gebaseerd op wensdenken

Er wordt veel verwacht van de afbakening van de Jeugdwet. Naar het oordeel van de commissie is sprake van te hoge verwachtingen. Allereerst blijkt uit de inspanningen in de afgelopen jaren hoe complex het is om tot een passende formulering van de reikwijdte te komen. Gesprekspartners, ook gemeenten, onderkennen dit. De commissie beschouwt het voorziene tijdpad van invoering van de aangescherpte jeugdhulpplicht per begin 2026 als weinig realistisch.

De commissie waarschuwt voor de perverse prikkels en de beeldvorming die uitgaan van de afbakening van de Jeugdwet. Het is goed voorstelbaar dat het beperken van de reikwijdte leidt tot toenemende druk op professionals in de lokale teams of op andere verwijzers om toch aanspraak te maken op geïndiceerde jeugdhulp. Daarnaast voorziet de commissie dat er een tweedeling ontstaat tussen degenen die hun rechten opeisen en degenen die daarvoor minder toegerust zijn. De commissie acht dit onwenselijk; financiële beheersbaarheid blijft dan de boventoon voeren.

Afbouw jeugdzorgplus is positief; alternatieven zijn nog onvoldoende doordacht

De afbouw van de gesloten jeugdhulp (jeugdzorgPlus) wordt met voortvarendheid opgepakt. De commissie spreekt haar waardering uit voor de inspanningen die daarop worden gepleegd en moedigt betrokkenen aan om hierop actief te blijven inzetten. De ombouw naar andere vormen van intensieve zorg en begeleiding staat nog in de kinderschoenen. Het vraagt tijd om ervaringen op te doen naar de effectiviteit van alternatieven, inzicht te verkrijgen in de professionele competenties die daarvoor nodig zijn en professionals hierop te scholen. Aandacht voor beschikbaarheid van onderwijs voor jongeren is daarbij van groot belang. De commissie is van mening dat de druk om op korte termijn tot besparingen te komen, het vinden van passende oplossingen in de weg staat. Er is onvoldoende rekening gehouden met een noodzakelijke overgangsfase.

Adviezen

Ga door met de Hervormingsagenda Jeugd

In navolging van de vele betrokkenen die de commissie heeft gesproken, roept de commissie alle vijfhoekpartners op om met volle kracht door te gaan met de uitwerking en de uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd. De beweging die met de agenda in gang is gezet, vraagt om continuïteit en mag niet stagneren.

Maak keuzes en leg werkende mechanismen voorschrijvend vast

De Hervormingsagenda is een veelomvattende agenda, waarin geen prioriteiten zijn aangebracht en waarin sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen de maatregelen. De commissie begrijpt dat alles belangrijk is, maar vindt ook dat versnelling alleen kan worden bereikt als de werkende mechanismen benut worden. Daarom pleit de commissie ervoor om met voorrang te werken aan de totstandkoming van gezaghebbende en deskundige stevige lokale teams in alle gemeenten. De commissie vindt dat er nu nog sprake is van een te grote mate van vrijblijvendheid in de wijze waarop gemeenten omgaan met de inrichting van de lokale teams.

De behoefte aan eigenheid is begrijpelijk en daarvoor is ook al ruimte in de manier waarop de afspraken met ketenpartners worden ingevuld. Dat staat de verplichting tot het maken van zo'n afsprakenkader niet in de weg. Het advies is om het vastgestelde 'richtinggevend kader voor de toegang, lokale teams en integrale dienstverlening' bindend te maken. De commissie vindt dat duidelijk moet zijn wanneer de afspraken in alle gemeenten hun beslag moeten krijgen en adviseert dit ook te monitoren. De commissie kan zich voorstellen dat de methode van visitatie kan helpen. De commissie vindt dat de VNG hierin het voortouw moet nemen, waarbij de resultaten van de visitatie publiek toegankelijk zijn en waarover gemeenten verantwoording afleggen aan de lokale politiek.

Verbind het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming met de stevige lokale teams

De commissie is van mening dat het succes van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming in grote mate afhankelijk is van een stevig lokaal team. De commissie roept betrokken partners op om deze verbinding te maken en dit onderdeel te laten zijn van het hierboven genoemde afsprakenkader over de stevige lokale teams. Het advies daarbij is om goed in kaart te brengen wat de inzet voor het Toekomstscenario vraagt, ook aan capaciteit, om te voorkomen dat dit tot onbedoelde 'verdrukking' leidt in de ondersteuning van andere jongeren en gezinnen. Daarnaast is het belangrijk de leerpunten uit de proeftuinen van het Toekomstscenario breed te delen en te vertalen in het afsprakenkader.

Benader de reikwijdtediscussie vanuit de inhoud en niet budgettair

De afbakening van de Jeugdwet is teveel vanuit financiële beheersbaarheid ingestoken. De commissie adviseert om vanuit het perspectief van de inhoud te kijken en recht te doen aan de behoeften, onzekerheden, steun en zorg die jongeren nodig hebben om veilig en mentaal gezond te kunnen opgroeien. De discussie over de Jeugdwet lijkt te verworden tot de vraag of en wanneer jeugdhulp een recht is. De commissie zou het vertrekpunt liever anders zien: de Jeugdwet moet de garantie bieden dat het aanbod beschikbaar is om de meest kwetsbare jongeren zonder vertraging de zorg te kunnen bieden die zij nodig hebben.

Onderzoek fundamentele uitgangspunten Jeugdwet die nu soms tegenstrijdig uitwerken

De commissie realiseert zich dat het bestuursrecht het hanteren van bovenstaand uitgangspunt mogelijk in de weg staat. Daarom geeft ze Rijk en gemeenten de suggestie mee om onderzoek te doen naar de fundamentele vraag in hoeverre jeugdhulp over de as van burger – overheid geregeld moet blijven worden. In hoeverre is het haalbaar en wenselijk om onderscheid te maken naar de rol van de overheid als verantwoordelijke voor het systeem en de financiering, en professionals (lees: medewerkers in het lokale team, huis- en jeugdartsen en specialisten) verantwoordelijkheid te geven voor de inhoudelijke beoordeling en toeleiding? In dat geval is het afgeven van een beschikking geen zaak meer van bezwaar en beroep, maar geldt de professionele lijn met bijbehorende checks and balances, waaronder bijvoorbeeld een *second opinion*. De overheid stuurt dan op een andere wijze op het stelsel. En het zorgt voor een mogelijk andere verhouding tussen burger en overheid.

Bied aanbieders tijd en financiële ruimte om tot passende alternatieven voor gesloten jeugdhulp te komen

De commissie adviseert om de druk erop te houden om tot verdere afbouw van de gesloten jeugdhulp te komen. Het advies aan het Rijk is om de betrokken aanbieders en ketenpartners (denk bijvoorbeeld aan de scholen) meer tijd en financiële ruimte te geven om alternatieven te ontwikkelen en hieruit lessen te trekken. Juist omdat het hier gaat om zeer kwetsbare jongeren en ook omdat de veiligheid van professionals in deze nieuwe vormen moet worden gewaarborgd, is zorgvuldigheid een eerste vereiste.

4.5 Inspanningen, opbrengsten en gezamenlijke sturing

Een beoordeling van opbrengsten van de Hervormingsagenda tot nu toe is niet mogelijk door afwezigheid van prestatie-indicatoren, voldoende geschikte data en gerichte monitoring.

De sturing op de uitvoering van de Hervormingsagenda is vooral procesmatig en gericht op behoud van draagvlak. Om tot versnelling te komen, is meer focus op de inhoud en doorzettingskracht nodig.

Reflecties

Wenkend perspectief in Hervormingsagenda is betekenisvol…

In paragraaf 2.1 van de Hervormingsagenda Jeugd staat het wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen beschreven. De vijf genoemde punten (inclusieve samenleving; versterking van de directe leefomgeving en sociale basis; passende ondersteuning; passende zorg; aansluiting bij leefwereld van jeugdigen) kunnen op brede instemming rekenen, niet alleen van betrokkenen, maar ook van deskundigen en van de commissie. Met deze visie zetten de vijfhoekpartners een betekenisvolle stip op de horizon. Eerder in dit hoofdstuk is de commissie al ingegaan op de beperkte focus die in het vervolg van de agenda aan meerdere van deze punten is gegeven. De commissie wil aanvullend nog twee andere punten markeren.

… Maar het ontbreekt aan uitwerking van maatregelen naar meetbare indicatoren, …

Allereerst is onduidelijk hoe het wenkend perspectief zich vertaald heeft naar de verschillende maatregelen die in de agenda zijn opgenomen. De commissie mist inzicht in de samenhang tussen visie en maatregelen. Aansluitend daarop stelt de commissie vast dat er voor elk van de maatregelen wel doelstellingen zijn geformuleerd, maar dat deze niet concreet zijn gemaakt en niet zijn uitgewerkt naar meetbare output- en outcome-indicatoren. De commissie vindt dit echt een groot gemis. De beschikbare voortgangsinformatie en ook de monitor van de Hervormingsagenda volgen de voortgang op gemaakte afspraken, maar laten niet zien welke uitkomsten hiermee gerealiseerd worden.

… en ook de besparingsdoelstellingen zijn niet meetbaar gemaakt

De commissie is gevraagd een beoordeling te maken van de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende opbrengsten. Dat roept de vraag op wat die opbrengsten zijn. Is dat het realiseren van de doelstellingen per maatregel of zijn dat de besparingsdoelstellingen die in bijlage 2 van de Hervormingsagenda staan opgenomen? De commissie mist ook hier de samenhang tussen de maatregelen en de besparingsdoelstellingen. En ook voor de besparingsdoelstellingen geldt dat in het geheel niet duidelijk is hoe kan worden bepaald of deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

Commissie komt tot een gewogen oordeel over inhoudelijke en financiële opbrengsten Hervormingsagenda Jeugd

De commissie ziet dat in het kader van data en monitoring hard gewerkt wordt om de beschikbaarheid van financiële data te verbeteren en het mogelijk te maken bestaande databronnen aan elkaar te verbinden. De commissie mist echter een inhoudelijk vertrekpunt; dataverzameling en duiding zijn alleen zinvol als helder is wat het achterliggende doel is. Omdat prestatie-indicatoren ontbreken, is het voor de commissie niet mogelijk een onomstotelijk oordeel te vellen over de mate waarin sprake is van realisatie van de opgaven uit de Hervormingsagenda, noch vanuit het perspectief van de inhoudelijke maatregelen, noch financieel kijkend naar de besparingsdoelstellingen. De commissie kan alleen tot een gewogen oordeel komen.

Dit is een teleurstellende conclusie, ook voor alle betrokkenen die met veel inzet werken aan de uitvoering van de agenda: behaalde successen zijn niet meetbaar gemaakt. Wellicht is dit ook een verklaring waarom er in de overleggen in de stuurgroep en het bestuurlijk overleg jeugd over de inhoudelijke voortgangsbeelden van de Hervormingsagenda geen verbinding wordt gemaakt met de financiële ontwikkeling, zowel qua uitgaven als qua besparingen. Het ontbreken van sturingsindicatoren maakt het leggen van zo'n verbinding begrijpelijkerwijs eigenlijk onmogelijk.

Vijfhoekpartners kijken dikwijls naar elkaar

Er wordt hard gewerkt aan de realisatie van de Hervormingsagenda. De vele gesprekspartners hebben de commissie daarvan overtuigd. In de gesprekken heeft de commissie ook dikwijls opgemerkt dat partners de neiging hebben naar elkaar te kijken om te kunnen doorpakken op de uitvoering. Het meest treffende voorbeeld hiervan is de interactie tussen gemeenten en het Rijk als het gaat over de afbakening van de reikwijdte van de Jeugdwet. Volgens gemeenten is dat een noodzakelijke voorwaarde om de toestroom in de jeugdzorg te beteugelen. Andersom wijzen de rijkspartners erop dat gemeenten in hun verordening ook aanscherpingen kunnen aanbrengen op het al dan niet aanbieden van maatwerkvoorzieningen; iets waarvoor zij het Rijk niet nodig hebben. Maar dit is niet het enige voorbeeld. Aanbieders hebben bijvoorbeeld behoefte aan opdrachtverheldering en kaders om tot uitwerking te komen van de afspraken uit de maatregel 'kwaliteit en blijvend leren'. Gemeenten en Rijk moeten volgens velen de problemen in aanpalende beleidsdomeinen (lees: wonen, armoede, GGZ) eerst aanpakken, want anders blijft de instroom van jongeren in de jeugdzorg hoog. Daarnaast kijken professionals naar de gemeenten om de financiële druk weg te halen, zodat zij meer ruimte hebben om te doen wat nodig is. Maar anderzijds is er vanuit de professionals ook een roep om grenzen te stellen aan wat van een behandeling mag worden verwacht.

De governance van de Hervormingsagenda mist doorzettingskracht

Dit kijken naar elkaar legt volgens de commissie een kwetsbaar punt in de governance van de Hervormingsagenda bloot. Met de werkgroepen, de stuurgroep en het bestuurlijk overleg jeugd is een stevige programmastructuur opgetuigd, waarin zoveel mogelijk alle vijfhoekpartners aan tafel zitten. Dit uitgangspunt van gezamenlijk optrekken en draagvlak creëren is mooi en heeft waarde. Maar de commissie vindt dat er te weinig aandacht is voor sturing en doorzettingskracht. Het gebrek aan sturingsindicatoren, zoals hierboven toegelicht, is hier waarschijnlijk mede debet aan. Het maakt dat elke partner de Hervormingsagenda omarmt vanuit het eigen perspectief, maar dat een daadkrachtige en gerichte sturing op concrete gemeenschappelijke doelstellingen ontbreekt.

Adviezen

Stel op korte termijn een set van inhoudelijke en financiële prestatie-indicatoren op

De commissie doet een dringend beroep op alle vijfhoekpartners om de maatregelen uit de Hervormingsagenda te vertalen naar concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren. Het is aan Rijk en gemeenten om hieraan vervolgens realistische besparingsdoelstellingen te verbinden (zie ook hoofdstuk 5). De commissie adviseert daarnaast om in de sturing op de Hervormingsagenda nadrukkelijk de verbinding te maken tussen inhoudelijke doelrealisatie, de uitgavenontwikkeling voor jeugd en de realisatie van de besparingsdoelstellingen, niet alleen in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten, maar ook in het bestuurlijke overleg Jeugd.

Stel een onafhankelijk boegbeeld met doorzettingsmacht aan

De sturing op de Hervormingsagenda is nu een balansoefening tussen draagvlak en doorzettingskracht. Dit belemmert de voortgang en gaat niet de versnelling in de transitie brengen. De commissie vindt dat er meer strategische sturing nodig is en het publieke belang de boventoon moet voeren.

Het belang van kwetsbare jongeren en de gezinssituatie waarin zij opgroeien, moet voorop staan. Private of deelbelangen, hoe begrijpelijk ook, zijn hieraan ondergeschikt. De commissie adviseert om een onafhankelijk boegbeeld aan te stellen voor de sturing op een daadkrachtige uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd met rechtstreekse ingangen naar de verantwoordelijk bestuurlijke partners in de vijfhoek. Zo'n boegbeeld moet het mandaat krijgen om gemaakte afspraken af te dwingen.

4.6 Rollen, verantwoordelijkheden en gedeeld eigenaarschap

De complexe verhouding tussen gemeenten, aanbieders en professionals zet doelrealisatie onder druk.

Vraag naar en aanbod van jeugdzorg zijn niet in evenwicht. Regionaal bindende afspraken zijn nodig om de balans te herstellen.

Jongeren zijn gebaat bij flexibele op- en afschaling van hulp en/of zorg. De jeugdzorgketen kan dit nu niet waarmaken.

Reflecties

Organisatie en uitvoering jeugdzorg zijn complex samenspel van belangen

Met de ondertekening van de Hervormingsagenda Jeugd hebben alle vijfhoekpartners – Rijk, gemeenten, aanbieders, professionals en cliënten – zich geschaard achter het wenkend perspectief en de maatregelen. In de basis erkennen betrokken partners de noodzaak tot een andere organisatie en inrichting van de jeugdzorg in Nederland. De verschillende rollen die partners daarin spelen en de belangen die zij daarin hebben, leiden ertoe dat daadwerkelijke realisatie van dat wenkend perspectief weerbarstig is. De commissie erkent die complexiteit van het speelveld.

Gemeenten hebben meerdere verantwoordelijkheden die niet vanzelfsprekend op elkaar aansluiten: als financier moet de gemeente een efficiënte uitvoering bewaken; als uitvoerder is de gemeente zelf onderdeel in het systeem; en als regisseur moet de gemeente zorgen voor een effectief, dekkend en passend zorglandschap. Financiële beheersbaarheid voert de boventoon.

De Hervormingsagenda heeft daarnaast ingrijpende consequenties voor de positie van de aanbieders. De commissie ziet hen worstelen met hun rol: er is een gedeeld belang om tot passende zorg voor kwetsbare jongeren te komen, maar er is ook een individueel belang om de continuïteit van de eigen organisatie te waarborgen. Dit leidt in de praktijk tot verschillende bewegingen, mede afhankelijk van de mate waarin gemeenten hierop sturen.

De commissie ziet dat ook professionals zoekende zijn. Enerzijds pleiten zij voor professionele ruimte om in de relatie met de jongere de meest passende ondersteuning of behandeling te kunnen bieden, ook al is die niet bewezen effectief. Anderzijds hebben zij behoefte aan kaders om zich te weren tegen maatschappelijke druk om door te blijven behandelen, wellicht tegen beter weten in. De commissie begrijpt de druk die professionals voelen ten aanzien van het tuchtrecht.

Een gezamenlijke visie en onderling vertrouwen zijn belangrijke bouwstenen voor een succesvol samenspel

De commissie heeft geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de manier waarop het samenspel tussen gemeenten, aanbieders en professionals zich in de praktijk ontvouwt. Met de werkbezoeken heeft de commissie wel een inkijk gekregen in een aantal gemeenten. In de manier waarop betrokken partners zich daar presenteerden en vertelden over hun aanpak in de praktijk, komt een aantal succesfactoren naar voren.

De rode draad die de commissie daaruit ophaalt, is het groeiende onderlinge vertrouwen: een gezamenlijke visie en strategie (op regionale of lokale schaal), en van elkaar op aan kunnen in de uitvoering zijn daarvoor essentiële ingrediënten. Dat opbouwen van vertrouwen vraagt niet alleen om erkenning van elkaars belangen en ruimte geven aan elkaars expertise, maar ook om heldere gezamenlijke kaders en afspraken, en sturing op resultaten.

Schaarste vraagt om partnerschap

De commissie gelooft in bovenstaande aanpak. Het inzetten op partnerschap lijkt de enige weg voorwaarts. De open house benadering die een deel van de gemeenten nog hanteert in de contractering van aanbieders, staat hiermee op gespannen voet. Keuzevrijheid is een groot goed, maar deze systematiek komt het beste tot zijn recht in een markt waarin het aanbod groter is dan de vraag. De 'markt van jeugdzorg' kenmerkt zich juist door schaarste: de vraag en de complexiteit van de vraag nemen toe, met groeiende wachtlijsten tot gevolg. De indruk bestaat dat vooral jongeren die behoefte hebben aan gespecialiseerde hulp en/of zorg, hiervan de dupe zijn. Er zijn veel aanbieders van lichte(re) jeugdhulp. Mede daardoor is er minder capaciteit beschikbaar voor zwaardere zorg. Deze mismatch moet aangepakt worden.

Er zit te weinig flexibiliteit in de jeugdzorgketen om te kunnen op- en afschalen

De jeugdzorgketen – van partners in de sociaalpedagogische basis tot aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg en partners in de jeugdbescherming en de jeugdreclassering – lijkt nog beperkt onderling verbonden. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd en de onderzoeken en position papers die zij heeft gelezen, komt een beeld naar voren van versnippering in de keten. Dit is niet in het belang van de jongeren. Eenmaal afgeronde behandeltrajecten zijn moeilijk weer op te starten, terwijl dat dikwijls wel wenselijk is. De commissie erkent de angst die jongeren voelen of hulp wel beschikbaar blijft en snapt dat jongeren aangeven liever langer in zorg te blijven, vanwege het risico dat een vervolgvraag leidt tot (opnieuw) plaatsing op de wachtlijst. Daarnaast spreekt de commissie haar grote zorgen uit over de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo/Zvw als een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt. Van de mogelijkheden tot verlengde jeugdzorg wordt nog veel te weinig gebruikgemaakt.

Adviezen

Pak door op de transformatie van het aanbod van jeugdzorg met bindende regionale afspraken

De commissie dringt er bij gemeenten en aanbieders op aan om op korte termijn bindende afspraken te maken over de transformatie van het aanbod van jeugdzorg. Dat begint met het opstellen van een gezamenlijke visie en uitvoeringsplan van gemeenten en aanbieders in elk van de jeugdzorgregio's. Voorbeelden uit andere domeinen – denk aan het integraal zorgakkoord en de regionale energiestrategie – laten zien dat zo'n regionale aanpak meerwaarde heeft. Ook in het jeugddomein ziet de commissie in een aantal regio's al waardevolle voorbeelden. De commissie vindt dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft om regionale partners hiertoe te verplichten. De commissie heeft kennis genomen van de voorgeschreven indeling van de jeugdzorgregio's en de verplichting tot samenwerking via een gemeenschappelijke regeling.

De regionale visie op de ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg en de bijbehorende inrichting van het jeugdzorglandschap moeten duidelijk maken welk aanbod van hulp en zorg nodig is. De commissie vindt dat dit inzicht moet worden vertaald in bindende afspraken tussen gemeenten en aanbieders, eenduidige kwaliteitseisen, prestatie-indicatoren om vanuit gemeenten financieel te kunnen sturen op de uitgaven, en frequente momenten van monitoring en evaluatie. De commissie is van mening dat deze bindende afspraken de basis leggen om tot een stevig partnerschap te komen. Het advies is om in de afspraken expliciet mee te nemen hoe het aantal te contracteren aanbieders een plek krijgt in dit streven naar partnerschap.

De commissie kan op basis van de verworven inzichten geen uitspraak doen over gewenste aantallen te contracteren aanbieders. Wel veronderstelt de commissie dat de mate van partnerschap een relatie heeft met het aantal gecontracteerde aanbieders.

Het is een overheidsverantwoordelijkheid om te waarborgen dat jongeren die deze zorg echt nodig hebben, tijdig kunnen worden geholpen. Daarbij gaat het zowel om de garantie van een minimaal aanwezig aanbod als om een minimumniveau van kwaliteit.

Breng vraag en aanbod met elkaar in balans, vooral voor de zwaardere hulpvragen

De commissie benadrukt in dit kader het belang om de mismatch tussen vraag naar en aanbod van jeugdzorg in beeld te brengen en prioriteit te geven aan de zorgbehoefte van de meest kwetsbare jongeren. De commissie realiseert zich dat dit (grote) impact kan hebben op de aard en de continuïteit van dienstverlening van aanbieders en op de competenties die van professionals worden gevraagd. Aanbieders en professionals worden uitgedaagd om tot nieuwe werkwijzen te komen, uitgaande van de vraag die er is. Dit vraagt om creativiteit en ondernemerschap. De commissie daagt de jeugdzorgsector hiertoe uit. Er is immers geen andere weg voorwaarts: de vraag bepaalt het aanbod, niet andersom. Bovendien noopt de krapte op de arbeidsmarkt om zorgprofessionals in te zetten waar die het hardste nodig zijn.

Zet de afspraken over standaardisatie in inkoop, contractering en verantwoording door

Standaardisatie in het proces van inkoop- en contractmanagement blijft belangrijk. De commissie stelt dat standaardisatie en doorrekening van reële tarieven ook van toepassing moeten zijn in geval gecontracteerde aanbieders gebruikmaken van inzet van onderaannemers.

Borg dat jongeren via een waakvlamconstructie laagdrempelig kunnen terugvallen op hulp

De commissie omarmt de hartenkreet van jongeren om in het systeem ruimte te creëren voor een zogenoemde waakvlam. Als aanbieders en het stevige lokale team jongeren en ouders de garantie bieden dat er altijd een terugvaloptie is, zonder dat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend met het risico om weer op een wachtlijst terecht te komen, ontstaat er ruimte om te experimenteren met (snellere) afbouw van hulp. Deze flexibiliteit moet in de keten worden ingebouwd. Daarnaast adviseert de commissie om het effect van de waakvlamfunctie te monitoren.

5. Financiën: conclusies, reflecties en adviezen

5.1 Inleiding

De Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd is gevraagd een zwaarwegend onafhankelijk advies te geven over de inzet van financiële middelen en de bijbehorende risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten. De commissie maakt daarbij de volgende driedeling:

- Advies over ontstane tekorten op de jeugdhulp over de jaren 2023 en 2024;
- Advies over haalbaarheid en houdbaarheid van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2025 tot en met 2027;
- Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028.

Dit hoofdstuk start met de hoofdboodschap. In de navolgende paragrafen gaat de commissie in op elk van de drie onderwerpen. Elke paragraaf start met een of meerdere conclusies; deze staan weergegeven in kaders. Daarna licht de commissie deze conclusie(s) toe en formuleert de commissie een aantal adviezen.

5.2 Hoofdboodschap

Het aantal nieuwsberichten over de financiële tekorten in de jeugdhulp is ontelbaar. Ook in alle gesprekken en position papers is de ernst en omvang van deze financiële problematiek naar voren gebracht. Iedereen benoemt dat deze situatie niet veel langer meer houdbaar is. De jeugdhulp lijkt een bodemloze put; verschraling van het voorzieningenniveau is in veel gemeenten een reëel scenario om de financiële nood te lenigen. Incidentele meevallers in gemeenten staan niet in verhouding tot de structurele tekorten. De cijfers en de verhalen achter de cijfers schetsen een beeld van onmacht. Onmacht om het tij te keren, onmacht om juist voor de meest kwetsbare jongeren de nodige hulp te kunnen inzetten, en onmacht om passende keuzes te durven maken onder druk van politiek en samenleving. Terwijl de uitgaven blijven stijgen, voelen jongeren zich het kind van rekening.

De commissie is van mening dat het anders moet, en dat het anders kan. De Hervormingsagenda Jeugd is daarin een stukje van de puzzel, maar niet hèt antwoord. De commissie is er niet van overtuigd dat de Hervormingsagenda de beoogde besparingen op de jeugdhulp gaat realiseren. Zijn besparingen mogelijk? Ja, de commissie ziet daar zeker aanknopingspunten voor. Is duidelijk waar die besparingen zich kunnen manifesteren? Nee, de commissie betreurt het gebrek aan data, het beperkte inzicht in effectieve wijzen van werken en het spanningsveld tussen beleidsvrijheid en financiële sturing. Het is sturen in de mist, in de wetenschap dat er stevige financiële taakstellingen opdoemen.

De uitgangspunten die de commissie in haar adviezen hanteert, zijn:

- De ontstane financiële situatie is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten;
- Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen voor de komende jaren te handhaven;
- Er is dringend veel meer cijfermatig inzicht nodig om tot reële financiële afspraken te komen.

De commissie heeft gemerkt dat financiële beheersbaarheid van het jeugdstelsel het gesprek onder alle betrokkenen en op alle niveaus domineert. Meer financiële ruimte lijkt dè oplossing. In hoofdstuk 4 heeft de commissie al betoogd dat een bredere en gerichtere benadering nodig is om de behoeften aan hulp en zorg onder jongeren eerder te signaleren en waar mogelijk anders te adresseren. Mogelijk dat deze beweging leidt tot minder inzet van langdurige en/of intensieve jeugdhulp en vermindering van uitgaven. Waar geld nu nog als het grootste probleem wordt gezien en hèt sturend mechanisme, zal de komende jaren de beschikbaarheid aan gekwalificeerde jeugdprofessionals een veel groter vraagstuk zijn. De commissie is van mening dat de consequenties van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt nadrukkelijker moet worden meegewogen in de keuzes die worden gemaakt.

Tot slot is de commissie zich ervan bewust dat de financiering van de jeugdzorg onderdeel is van een bredere discussie over de financiële en interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Daarnaast realiseert de commissie zich dat haar conclusies en adviezen consequenties hebben voor de rijksbegroting en de lokale begrotingen voor de komende jaren. In het licht van de opdracht die aan de commissie is gesteld om tot een onafhankelijk zwaarwegend advies te komen, heeft de commissie de keuze gemaakt deze bredere vraagstukken niet mee te wegen in haar oordeel. De commissie velt alleen een oordeel over de financiële risicoverdeling voor de jeugdzorg.

5.3 Dekking financiële tekorten 2023 en 2024

De ontstane tekorten op de inzet van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering) in de jaren 2023 en 2024 zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. De commissie adviseert dat Rijk en gemeenten beiden de helft van de verliezen voor hun rekening nemen.

Onderstaand gaat de commissie in op de volgende aspecten:
- Ontwikkeling uitgaven aan jeugdzorg;
- Verschillen tussen gemeenten;
- Toepassing principes rondom financiële risicoverdeling.

In het vervolg van deze paragraaf geeft de commissie voor elk van deze aspecten een beknopte beschrijving van de bouwstenen waarover de commissie beschikte, en de beoordeling en adviezen die zij op basis daarvan heeft opgesteld.

Ontwikkeling uitgaven aan jeugdzorg

Bouwstenen[25]

- Het aantal jongeren dat gebruikmaakt van jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en/of jeugdreclassering) is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Er is vooral sprake van een stijging van het aantal jongeren met jeugdhulp zonder verblijf.
- Uit het uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024[26] blijkt dat de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen voor jeugdzorg sinds 2015 jaarlijks toenemen, van € 3,2 miljard in 2015 naar bijna € 6,2 miljard in 2023. Naar verwachting groeien de uitgaven in 2024 door naar ruim € 6,8 miljard.
- Uit het uitgavenonderzoek en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, komen de volgende oorzaken naar voren voor de stijgende uitgaven voor jeugdzorg:
  - De intensiteit van jeugdhulptrajecten neemt toe;
  - De duur van jeugdhulptrajecten per jongere neemt toe;
  - Het aantal jongeren dat jeugdhulp krijgt, neemt licht toe;
  - Er is sprake van hogere CAO-lonen dan voorzien;
  - De toepassing van reële tarieven.
- Er zijn geen representatieve gegevens beschikbaar over aard en omvang van de wachtlijsten voor jeugdzorg. Dat er wachtlijsten zijn, is echter wel duidelijk. Het is onduidelijk in welke mate de toenemende intensiteit en duur van jeugdhulptrajecten een gevolg zijn van de wachtlijsten.

25) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende cijfers, tabellen en figuren.

26) Bron: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024,* 1 november 2024.

- Het uitgavenonderzoek laat zien dat het budget dat gemeenten ontvangen via de algemene uitkering in het Gemeentefonds voor jeugdzorg toereikend is om de uitgaven voor de *maatwerkvoorzieningen* te dekken. In 2023 en in 2024 (prognose) houden gemeenten hier circa € 400 miljoen aan over. Dit blijkt ook uit de Begrotingsstaten 2024 en 2025 waar inkomsten en uitgaven op basis van het verdeelmodel voor voorzieningen jeugd naast elkaar zijn gezet.
- Gemeenten hebben daarnaast uitgaven in het voorliggend veld. Deze 'meerkosten voorliggend veld' omvatten onder meer de inzet van de lokale teams/wijkteams en de inzet van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De uitgaven meerkosten voorliggend veld zijn sinds 2015 sterk toegenomen, van € 386 miljoen in 2015 naar € 1.037 miljoen in 2023. Naar verwachting groeien deze uitgaven in 2024 door naar € 1.214 miljoen.
- De dekking voor deze meerkosten voorliggend veld moet ook uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds komen. Het is duidelijk dat het beschikbare budget vanuit het Gemeentefonds niet toereikend is. Dit beeld komt ook naar voren in de eerdergenoemde Begrotingsstaten: de inkomsten uit het verdeelmodel van het Gemeentefonds voor sociale basisvoorzieningen schieten tekort in vergelijking met de netto lasten / netto uitgaven van gemeenten hiervoor. Daarbij moet worden aangetekend dat deze post 'sociale basisvoorzieningen' zich niet alleen richt op jeugdvoorzieningen.
- Het verschil tussen uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld, en het beschikbare budget vanuit het Gemeentefonds bedraagt in 2023 € 628 miljoen. Naar verwachting bedraagt het verlies over 2024 € 828 miljoen.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie stelt vast dat de groei in de uitgaven 'meerkosten voorliggend veld' in de afgelopen jaren sterker toeneemt dan de groei in uitgaven voor maatwerkvoorzieningen jeugdzorg. De commissie duidt dat – op het eerste oog – als een positieve ontwikkeling: meer investeringen in lokale steunstructuren zouden op termijn kunnen leiden tot minder uitgaven voor geïndiceerde jeugdhulp. De commissie plaatst wel twee kanttekeningen bij deze duiding. In navolging van onderzoekers en deskundigen zet de commissie vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de hoogte van de uitgaven 'meerkosten voorliggend veld'. Gemeenten registreren deze uitgaven op verschillende manieren. Het is niet duidelijk hoe groot de 'vervuiling' daadwerkelijk is. De commissie roept daarom op hoge prioriteit te geven aan het ontwikkelen van een eenduidige basisset van indicatoren voor alle gemeenten, zodat in de komende jaren op basis van vastgestelde indicatoren voortgang en ontwikkelingen kunnen worden vastgesteld.

Een tweede kanttekening die de commissie maakt, heeft betrekking op de aanname dat investeren in (collectieve) ondersteunende structuren – op termijn – leidt tot een dalende vraag naar en inzet van individuele maatwerkvoorzieningen. Er zijn op geaggregeerd niveau geen data beschikbaar om deze causaliteit te staven. De commissie acht het wenselijk hier meer onderzoek naar te doen, bijvoorbeeld aan de hand van casestudies. Het eerdere onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut kan hiervoor als basis dienen.[27]

Verschillen tussen gemeenten

Bouwstenen[28]

- Voor ruim een derde van de gemeenten lijkt, op basis van het verdeelmodel voor het Gemeentefonds met het meerjarig financieel kader vanuit de Hervormingsagenda Jeugd als vertrekpunt, het totaal beschikbare budget voor jeugdzorg (maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggend veld) in 2023 toereikend om in te spelen op de lokale vraag naar jeugdzorg. Daarentegen heeft bijna een op de vijf gemeenten te maken met een tekort van meer dan 30%.

27) Bron: Verwey-Jonker Instituut, *Eigenwijs Transformeren,* maart 2021.

28) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

- “Meerkosten voorliggend veld gaat specifiek over het gedeelte van de sociale basis dat gericht is op preventie of doorverwijzing naar jeugdhulp. Deze kosten zijn in de Iv3-gegevens opgenomen op posten waar ook andere kosten opgenomen zijn. Het is niet altijd duidelijk welke activiteiten ter voorkoming van jeugdhulp zijn en welke (ook) een ander doel hebben. Daarom zijn ze niet één op één uit de Iv3-gegevens te herleiden en moeten ze uitgevraagd worden bij gemeenten zelf”.[29]
- De grootte van een gemeente (naar aantallen inwoners) is geen bepalende factor voor de geconstateerde verschillen in toereikendheid van het beschikbare budget. Dit sluit aan bij de signalen die de commissie daarover in haar gesprekken heeft opgehaald.
- Het verdeelmodel van het Gemeentefonds voor het cluster jeugd is – sinds de herijking van het Gemeentefonds in 2023 – gebaseerd op vier maatstaven die naar verwachting zorgen voor een verklaringsgraad van 80% van de kosten die gemeenten maken.[30]
- De wet die het mogelijk moet maken om op basis van gegevens uit het gemeentelijk berichtenverkeer geaggregeerde analyses te maken, treedt pas in 2026 of 2027 in werking.

Beoordeling en adviezen commissie

Het is voor de commissie – op basis van de beschikbare informatie – niet mogelijk om tot een verklarende analyse te komen waar de gemeentelijke verschillen in uitgaven voor jeugdhulp vandaan komen. Verklaringen zouden kunnen liggen in het begrotingsbeleid van gemeenten en/of in de beleids- en uitvoeringskeuzes die gemeenten hebben gemaakt over de jeugdhulp, bijvoorbeeld over invulling van de jeugdhulpplicht in de gemeentelijke verordening. Ook het huidige verdeelmodel kan een verklarende factor zijn. Dit verdeelmodel lijkt behoorlijk passend, maar de verklaringsgraad biedt ook ruimte voor (substantiële) afwijkingen. De commissie dringt er bij Rijk en VNG op aan om meer duidelijkheid te creëren waar de verschillen vandaan komen. Dit is een essentiële bouwsteen om te komen tot een passende financiële risicoverdeling.

De commissie vraagt daarnaast specifiek aandacht voor een andere mogelijke oorzaak van de verschillen. In veel gesprekken legden betrokkenen de financiële gevolgen van dure casussen op tafel. De financiële gevolgen van intensieve, complexe en langjarige vormen van hulpverlening aan jongeren en gezinnen, waarbij de kosten kunnen oplopen tot € 1 miljoen per jaar of meer, trekken een grote wissel op het gemeentelijke jeugdbudget. De incidentie van zo’n dure casus lijkt toevallig. De commissie constateert dat er geen geaggregeerd overzicht is van de aard en omvang van deze dure casussen en welke gemeenten hiermee te maken hebben. De commissie roept Rijk en gemeenten op om op korte termijn hiernaar onderzoek te laten doen en op basis hiervan een keuze te maken welke vorm van financiële solidariteit hierbij past.[31]

Toepassing principes rondom financiële risicoverdeling

Bouwstenen[32]

- Gemeenten en Rijk hebben de volgende vier principes afgesproken over de financiële risicoverdeling:
  - Gemeenten en Rijk zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatregelen waarop zij kunnen sturen op basis van hetgeen daarover is afgesproken in de Hervormingsagenda Jeugd. Indien zij dit niet of niet geheel doen, ligt het financiële risico naar rato van de geleverde inspanning hiervoor bij de partijen zelf;

29) Bron: Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024,* 1 november 2024.

30) Bron: AEF, *Nader onderzoek herijking Gemeentefonds sociaal domein,* 8 juli 2021.

31) Zie de verkenning die daarop recentelijk is uitgevoerd: AEF, F*inanciële solidariteit in de jeugdzorg, een theoretische verkenning,* 6 november 2024.

32) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet;
- Gemeenten dragen de financiële verantwoordelijkheid voor bovenwettelijke initiatieven;
- Onvoorziene omstandigheden en autonome groei vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk.

- De rijkspartners hebben de commissie meegegeven dat de gedeelde principes laten zien "dat beide partijen invloed hebben op de uitgavenontwikkeling, hoewel ook beiden beperkingen kennen in de sturingsmogelijkheden […]. Daarmee is er sprake van een gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid. Ook bij tekorten. In de tussentijd (hier en nu) [is het] nodig om bij tekorten tot een faire verdeling te komen."
- Gemeenten zijn van mening dat het Rijk de verliezen op de jeugdzorg moet vergoeden. Zij baseren zich hiervoor op artikel 108, derde lid van de Gemeentewet ("De kosten die verbonden zijn aan de door het Rijk voor gemeenten verplichte taken, worden door het Rijk vergoed"), en op de in de Hervormingsagenda gemaakte afspraken en de wijze waarop gemeenten zich daarvan hebben gekweten. De VNG heeft de commissie daarnaast het volgende meegegeven:
  - In de uitspraak van de Commissie van Wijzen in 2021 is geen rekening gehouden met het doorzetten van de autonome groei (boven het accres);
  - De kostenontwikkeling is groter dan geadresseerd kan worden via het accres;
  - Het besparingspotentieel in de Hervormingsagenda is niet gevalideerd;
  - Er is sprake van vertraging in de uitwerking en de implementatie;
  - Door de wachtlijsten wordt de afbouw van het aanbod van jeugdzorg onvoldoende geëffectueerd;
  - Sommige maatregelen zijn al in uitvoering, waardoor daarop geen besparingen meer te verwachten zijn.
- Gemeenten verwijzen zelf iets minder dan een derde van alle jeugdhulptrajecten. Huisartsen nemen met 35% het grootste aandeel van de verwijzingen voor hun rekening.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie vindt het een omissie dat Rijk en gemeenten bij het opstellen van de vier principes over de financiële risicoverdeling geen afspraken hebben gemaakt over een nadere uitwerking. De principes zijn zeer open geformuleerd en missen een koppeling naar enigerlei vorm van prestatiemeting. Rijk en gemeenten kijken naar de commissie om tot een nadere operationalisering van de principes te komen. De commissie reikt hiervoor suggesties aan, maar dit laat onverlet dat de commissie ten principale van mening is dat Rijk en gemeenten gezamenlijk de taak en de verantwoordelijkheid hebben om de principes te laden.

De commissie heeft een weging gemaakt van de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groei van de uitgaven en de geconstateerde verschillen tussen gemeenten. De commissie is van mening dat de toegenomen vraag naar jeugdzorg op korte termijn moeilijk beïnvloedbaar is, maar vindt ook dat veel meer inspanning gepleegd moet worden om lokale ondersteuningsstructuren te creëren en te versterken, en om meer systemisch de opgaven rondom jongeren en gezinnen aan te pakken, ook in samenspraak met het medisch domein. De commissie ziet goede voorbeelden in het land (zie paragraaf 4.3), maar ziet ook dat deze nog niet op grote schaal navolging krijgen.

Daarnaast stelt de commissie dat sprake is van een ernstig tekort aan cijfermatig inzicht. Betrokkenen erkennen de noodzaak hiertoe, maar het moet volgens de commissie een nog hogere prioriteit krijgen. In aanloop naar een eindadvies van de commissie in januari 2028 doet de commissie het dringende advies aan Rijk en gemeenten om de informatiehuishouding met voorrang op orde te brengen. De commissie geeft daartoe de volgende, niet uitputtende lijst van suggesties, met daarbij de generieke oproep om het mogelijk te maken dat data tussen gemeenten vergeleken kunnen worden:

- Zorg voor uniforme definities en verantwoording van inzet van middelen in gemeenten, zodat onderlinge vergelijkbaarheid van uitgaven aan individuele maatwerkvoorzieningen en meerkosten voorliggende voorzieningen geborgd is.
- Zorg per gemeente voor een koppeling tussen uitgaven, intensiteit en duur van jeugdhulptrajecten, en verwijzers.
- Breng per gemeente omvang en aard van dure casuïstiek in beeld.
- Breng per gemeente/regio omvang en aard van de wachtlijsten in beeld.

Afwegende de autonome ontwikkelingen en bij gebrek aan sturingsinformatie om tot een oordeel te kunnen komen over de mate waarin sprake is van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet, adviseert de commissie Rijk en gemeenten om de ontstane verliezen over 2023 en 2024 in gezamenlijkheid op te vangen en beiden de helft van de verliezen voor hun rekening te nemen.

5.4 Haalbaarheid en houdbaarheid meerjarig financieel kader 2025 tot en met 2027

Het meerjarig financieel kader verdient actualisatie, gebaseerd op een definitieve vaststelling van het budget voor 2025, en een aanpassing van de indexatie voor volumeontwikkeling en loon- en prijsontwikkeling.

Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven. De commissie adviseert het Rijk om tot 2028 de besparingen als PM-post in de rijksbegroting op te nemen. De commissie beschouwt dit als een kabinetsbrede opgave.

Benut de periode 2025 – 2028 om tot reële en meetbare besparingsdoelstellingen te komen, en hierop kwantitatief te monitoren.

Onderstaand gaat de commissie in op de volgende aspecten:
- Ontwikkeling van het budget voor jeugdzorg;
- Haalbaarheid besparingen;
- Nog beschikbaar te stellen middelen.

In het vervolg van deze paragraaf geeft de commissie voor elk van deze aspecten een beknopte beschrijving van de bouwstenen waarover de commissie beschikte, en de beoordeling en adviezen die zij op basis daarvan heeft opgesteld.

Ontwikkeling van het budget voor jeugdzorg

Bouwstenen[33]

- Het meerjarig financieel kader uit de Hervormingsagenda Jeugd bevat de volgende elementen:
  1) Reeds door het Rijk beschikbaar gestelde middelen vanuit AU, IU en VWS-begroting (stand Voorjaarsnota 2023)
  2) Nog beschikbaar te stellen middelen vanaf 2026, beschikbaar te stellen na advies van de Deskundigencommissie. Deze bestaan uit de som van:

33) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

a. Extra middelen zoals bepaald door de Commissie van Wijzen,
b. De financiële effecten van maatregelen van de Hervormingsagenda,
c. Besparing conform coalitieakkoord Rutte-IV: deze besparing is door het huidige kabinet in het regeerprogramma geschrapt en is dus komen te vervallen.

3) Indexatie volume-accres en indexatie loon-/prijsontwikkeling. Voor deze beide vormen van indexatie is tot en met 2025 aangesloten bij de bestaande afspraken over indexatie via het accres van het Gemeentefonds. De verwachting was dat over de systematiek van indexeren in het bredere traject van financiering van decentrale overheden afspraken zouden worden gemaakt.
De afgelopen jaren is de hoogte van het budget voor jeugdzorg aangepast door indexatie en budgetaanpassingen. In 2024 bedroeg het budgettair kader voor jeugdzorg € 7.238 miljoen[34], tegenover € 6.836 miljoen in het meerjarig financieel kader (een verschil van € 402 miljoen). Dit verschil tussen het meerjarig financieel kader en het feitelijk beschikbare budget neemt de komende jaren verder toe, mede door het vervallen van de maatregelen uit het coalitieakkoord van Rutte-IV en door verdere indexatie.

- De CPB-ramingen voor de uitgaven jeugd voor de komende jaren zijn nog niet beschikbaar. De ramingen worden eind februari 2025 verwacht.
- In de Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken om tot 2025 aan te sluiten bij indexeringsafspraken in het accres van het Gemeentefonds en vanaf 2025 nieuwe afspraken te maken, rekening houdend met generieke interbestuurlijke afspraken rond de financiering van decentrale overheden. In het accres van het Gemeentefonds wordt voor de ontwikkeling van volume en loon- en prijsontwikkeling gecompenseerd.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie is van mening dat het inzicht in de ontwikkeling van de financiële afspraken in de Hervormingsagenda wordt bemoeilijkt doordat het meerjarig financieel kader niet geactualiseerd is.
De commissie adviseert Rijk en gemeenten het meerjarig financieel kader voor de periode 2025 – 2028 opnieuw vast te stellen op basis van de besluitvorming over de rijksbegroting.

De commissie constateert dat het nog steeds noodzakelijk is om tot gedragen afspraken te komen over de financiering van decentrale overheden. Het ontbreekt nu aan een kader waarbinnen afspraken over de indexatie kunnen worden ingebed.

In lijn met het advies van de commissie om de kostenoverschrijding in 2023 en 2024 in gelijke delen te verdelen over Rijk en gemeenten, adviseert de commissie dit als uitgangspunt te hanteren voor de bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2025 – 2028. Met 2024 als peiljaar betekent dit dat het definitieve budget voor 2025 wordt vastgesteld op € 7.652 miljoen. Dit is de optelling van het huidige budget (€ 7.238 miljoen) plus de helft van het tekort (50% van € 828 miljoen). Voor 2025 – 2028 wordt dit budget aangepast met indexatie voor volume- en loon- en prijsontwikkeling.

De commissie acht het niet wenselijk om de uitgaven in de komende jaren nog verder te laten toenemen en wil daarom niet meegaan in het pleidooi van de VNG om de jaarlijkse volumegroei van 8% voor de komende jaren door te zetten. De commissie is van mening dat er een prikkel moet zijn om te investeren in het creëren en versterken van de ondersteunende structuren, met het oog op het reduceren van de uitgaven voor individuele maatwerkvoorzieningen.

34) Zie Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024,* 1 november 2024.

De commissie adviseert hiervoor bestaande beschikbare budgetten voor jeugd en vanuit andere domeinen te benutten en deze meer te richten op versterking van die basisvoorzieningen. Nauwkeurige monitoring van deze uitgaven in de komende jaren is essentieel om te kunnen vaststellen of de geschetste aanname valide is.

Het advies van de commissie is om voor de indexatie van het volume aan te sluiten bij de ontwikkeling van de verwachte reële groei van de totale netto zorguitgaven.[35] Voor 2025 bedraagt deze 4,7%. De commissie heeft geen inzicht in de aanstaande middellange termijnramingen van het CPB en kan daarom niet beoordelen in hoeverre deze uitkomsten passend zijn bij de uitgangspunten die de commissie hanteert. Aanvullend is het advies om de indexatie voor loon- en prijsontwikkeling te blijven baseren op de methodiek OVA/PPC.

Haalbaarheid besparingen

Bouwstenen[36]

- De Commissie van Wijzen heeft in 2021 uitgesproken dat na 2022 voor ieder volgend jaar het Rijk aan het Gemeentefonds een bedrag van € 1,9 miljard moet toevoegen, met inachtneming van een aantal aanpassingen en correcties.[37] In bijlage 1 van de Hervormingsagenda staat dit bedrag in het meerjarig financieel kader vanaf 2026.[38] Tegelijk zijn vanaf 2026 maatregelen uit de Hervormingsagenda financieel vertaald als besparing op de toevoeging aan het Gemeentefonds, oplopend van € 961 miljoen in 2026 tot € 1.017 miljoen in 2028.
- In bijlage 2 van de Hervormingsagenda zijn deze besparingen gespecificeerd en is per besparing een verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en VNG overeengekomen. De besparingen tellen op tot € 1.040 miljoen. Van deze € 1.040 miljoen is € 658 miljoen ingeschat als “haalbaar”. Het resterende besparingsdoel (€ 382 miljoen) is omschreven als “raming met meer onzekerheden omgeven”. Veruit de meeste maatregelen moeten vanaf 2026 tot de beoogde structurele besparingen leiden.
- Er is in de Hervormingagenda geen transparante koppeling gemaakt tussen de inhoud van de Hervormingsagenda (lees: de maatregelen) en de besparingsdoelstellingen. De opsomming van besparingsdoelstellingen in bijlage 2 van de Hervormingsagenda is overgenomen uit het advies van de Commissie van Wijzen en niet geactualiseerd op de inhoud van de agenda.
- De maatregelen uit de Hervormingsagenda zijn vertaald naar een implementatieplan. Halfjaarlijks worden de resultaten van de inspanningen opgenomen in een voortgangsbeeld. Hierin is geen financiële doorrekening opgenomen.
- In oktober 2024 verscheen de eerste monitor van de Hervormingsagenda. Dit is een kwalitatieve meting op een groot aantal afspraken/indicatoren. Het is een zelfanalyse; er heeft geen feitelijke kwantitatieve meting plaatsgevonden.
- Gesprekspartners geven aan dat sprake is van een grote mate van beleidsoptimisme in het meerjarig financieel kader. Voor veel maatregelen bestaat geen adequaat beeld of deze ook daadwerkelijk tot financiële besparingen leiden. Bij vaststelling van de Hervormingsagenda is aangenomen dat dit effect bestaat.

35) Zie 6.4 Horizontale ontwikkeling van de zorguitgaven en -ontvangsten | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

36) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

37) Zie letterlijke tekst uitspraak Commissie van Wijzen in hoofdstuk 2.

38) Voor de jaren 2024 en 2025 is een (incidentele) verzachting van het ingroeipad afgesproken, waarmee de reeks voor deze jaren afwijkt van de reeks van de Commissie van Wijzen.

- De start van de Hervormingsagenda is anderhalf jaar vertraagd. Het meerjarig financieel kader is hierop niet aangepast. Bovendien ligt de uitvoering van verschillende maatregelen achter op schema. Het meest in het oog springend is de wet die de reikwijdte van de jeugdhulpplicht afbakent: deze treedt niet voor 1 januari 206 in werking. Of dat haalbaar is, is afhankelijk van de doorlooptijd van het wetgevingstraject. Bovendien zal het besparingspotentieel dat is verondersteld (€ 210 miljoen), zich pas met vertraging manifesteren.
- Meerdere gemeenten zijn al voor de komst van de Hervormingsagenda begonnen met maatregelen die nu in de Hervormingsagenda zijn opgenomen. Het effect van de genomen maatregelen is al ingeboekt. Deze gemeenten zien weinig mogelijkheden voor aanvullende maatregelen en bijbehorende financiële effecten. Het is onduidelijk om hoeveel gemeenten het hier in totaal gaat.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie concludeert dat het op basis van bestaande informatie en monitoren niet mogelijk is een betrouwbare uitspraak te doen over de mate waarin het meerjarig financieel kader uit de Hervormingsagenda Jeugd haalbaar is. Het belangrijkste argument is dat het ontbreekt aan prestatie-indicatoren om de voortgang op de besparingsdoelstellingen te monitoren. De commissie begrijpt dat dit ingewikkeld is, maar het is nu volstrekt onduidelijk of de beoogde besparingsdoelstellingen gerealiseerd (kunnen) worden en waar de realisatie nu staat. Daar komt bij dat er geen logische aansluiting is tussen de besparingsdoelstellingen en de maatregelen. De maatregelen zelf worden kwalitatief gemonitord op basis van gemaakte afspraken, niet op basis van prestaties en effecten. De commissie had verwacht dat de landelijke monitor een feitelijk, *kwantitatief* beeld zou schetsen van de voortgang op de maatregelen. Daarmee had de monitor veel aan waarde gewonnen.

De ingeboekte bezuiniging op het jeugdzorgbudget vanaf 2026 hangt als een zwaard van Damocles boven alle partijen die bij de uitvoering van de jeugdzorg betrokken zijn, inclusief jongeren en ouders. De commissie is daarnaast van mening dat het meerjarig financieel kader voor gemeenten die al een eind op weg zijn, ontmoedigend werkt. Het gebrek aan data wreekt zich ook hier. Omdat er geen indicatoren zijn afgesproken, is niet ‘aan te tonen’ hoe ver deze gemeenten al zijn. Voorlopers zouden naar het oordeel van de commissie niet mogen worden ‘gestraft’ voor hun inzet. Verder constateert de commissie dat de beoogde besparingen op de afbouw van de gesloten jeugdzorg op korte termijn niet haalbaar lijken te zijn. Tot slot weegt de commissie in haar beoordeling ook de vertraging mee van de start van de Hervormingsagenda.

Dit brengt de commissie tot de volgende conclusie. De commissie acht het niet haalbaar en niet wenselijk om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven. Het advies aan het Rijk is om tot 2028 de besparingen als PM-post in de rijksbegroting op te nemen. De commissie benadrukt dat het een rijksbrede verantwoordelijkheid is om dit op te vangen, indachtig het inhoudelijke advies van de commissie (zie hoofdstuk 4).

De commissie verwacht dat besparingen op de uitgaven voor jeugd mogelijk zijn, maar kan – door gebrek aan data – geen inschatting maken van de reële omvang. Het is de verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten om de periode 2025 – 2028 te gebruiken om tot reële en meetbare besparingsdoelstellingen, bijbehorende prestatie-indicatoren en monitoring te komen. Daarbij dringt de commissie aan op een logische aansluiting tussen de besparingsdoelstellingen en de maatregelen. Wanneer het inzicht uit de prestatie-indicatoren en de monitoring leidt tot zicht op de ontwikkelingen van de besparingsdoelstellingen, kan de PM-post ingevuld worden. De commissie adviseert om deze inzichten mee te nemen in de totstandkoming van het nieuwe financieringsmodel jeugd vanaf 2028 (zie ook paragraaf 5.5). De commissie adviseert de afspraken voor de periode 2025 tot en met 2027 te handhaven tot de invoering van dit nieuwe model.

Nog beschikbaar te stellen middelen

Bouwstenen[39]

- In het meerjarig financieel kader zijn voor de jaren 2026 tot en met 2028 “nog beschikbaar te stellen aanvullende middelen” opgenomen.
- In bijlage 1 van de Hervormingsagenda is opgenomen dat de toevoeging aan het Gemeentefonds van deze extra middelen plaatsvindt na advies van de Deskundigencommissie en de besluitvorming hierover.

Beoordeling en adviezen commissie

De commissie roept gemeenten op om het aanvullende budget dat beschikbaar komt, te benutten ter versterking van de sociale basis. De commissie hoopt dat de inzet, die gemeenten in de afgelopen jaren hebben gepleegd ter versterking van de sociale basis, in de komende jaren zal renderen. Dat betekent dat door vroegsignalering hulpvragen van jongeren eerder in beeld komen en hierop via collectieve voorzieningen en/of lichte ambulante hulp kan worden ingespeeld. Dit moet zichtbaar worden in minder afgegeven beschikkingen voor maatwerkvoorzieningen.

5.5 Bespiegelingen op een nieuw financieringsmodel jeugd vanaf 2028

In deze paragraaf benoemt de commissie een aantal gedachten bij de ontwikkeling van een nieuwe financieringssystematiek voor het jeugdstelsel.

Antwoord geven op de 3W-vragen

De taak en verantwoordelijkheid die de wetgever aan een overheidsorgaan of overheidslaag toekent, vraagt om financiële mogelijkheden om die taak uit te kunnen voeren. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid om keuzes te maken over de uitvoering van die taak. Die mate van beleidsruimte is belangrijk bij de bepaling van de bekostiging van die taak. In het jeugdbeleid vragen de huidige interbestuurlijke en financiële verhoudingen herijking; het huidige model bevat onvoldoende mogelijkheden voor risicobeheersing voor Rijk en gemeenten in de kostenontwikkeling van jeugdzorg. Bij herijking van de besturing en het financieringsmodel moeten de afwegingen over inhoud en kosten gaan over de 3W-vragen: wat is het doel, welke maatregel is nodig en wat mag het kosten?

Bekostiging baseren op mate van beleidsvrijheid voor gemeenten

Het is relevant nader zicht te krijgen op factoren die invloed hebben op het verminderen van doorverwijzingen naar jeugdhulp. Het inhoudelijke en financiële verdeelmodel moet zijn toegesneden op die determinanten. Dat vraagt nog nader onderzoek. Op basis daarvan kan worden bepaald welke mate van beleidsvrijheid voor gemeenten nodig is, welke beïnvloeding effectief is en welke financiële randvoorwaarden daarbij passen (de bekostiging). In dat verband is ook het aangekondigde wetsvoorstel over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht relevant.

De algemene en collectieve voorzieningen in het jeugdbeleid, en de relatie tussen jeugd en omgeving (denk aan gezin, school, etc.) hebben grote samenhang. De commissie pleit voor het wettelijk vastleggen van een minimumniveau aan basisvoorzieningen. De wijze waarop de verbindingen in de sociale basis worden gelegd, vraagt om beleidsvrijheid van gemeenten. Financiering via de algemene uitkering van het Gemeentefonds is een bekostiging die daarbij past. Naarmate er op het terrein van de jeugdzorg meer gemeenschappelijke inhoudelijke randvoorwaarden worden gesteld over ‘recht’ of ‘voorziening’, is er minder beleidsvrijheid voor gemeenten.

39) Zie hoofdstuk 2 van dit rapport voor de onderliggende tabellen en figuren.

Binnen de wettelijk gestelde kaders moeten de gemeenten immers tot uitvoering of doorverwijzing komen. Daarbij past een bekostiging die gericht is op de vooraf gestelde inhoudelijke randvoorwaarden. In dat geval is het passend die financiering binnen het uitkeringsstelsel tussen Rijk en gemeenten apart te zetten, binnen de algemene uitkering of daarbuiten. Hierbij kan worden aangesloten bij de voorstellen uit het wetsvoorstel Wijziging Financiële verhoudingswet.

Bij de nadere vormgeving van het nieuwe financieringsmodel jeugd kan ook worden geregeld welke informatie en verantwoording tussen Rijk en gemeenten nodig is, zowel inhoudelijk als financieel. Daarbij kan rekening worden gehouden met de informatie die gemeenten ook zelf nodig hebben voor hun verantwoording op decentraal niveau en in relatie tot hun samenwerkingspartners om tot goede sturing en verantwoording te komen (single audit).

Noodzaak tot en randvoorwaarden voor ex-post verevening

Kenmerkend voor het complexe veld van het jeugdbeleid is dat niet op voorhand is vast te stellen wat de benodigde kosten zijn voor de uitvoering van het beleid. Onderdeel van een passende bekostiging is daarom een combinatie met een ex-post verevening. Randvoorwaarde voor de vormgeving daarvan is dat er een stimulerende werking vanuit gaat, bijvoorbeeld door stimulering of prikkels gericht op een effectieve en doelmatige besteding van middelen. Dit draagt bij aan de risicobeheersing voor zowel Rijk als gemeenten.

Een tweede randvoorwaarde is dat beter zicht ontstaat op de ontwikkeling van macro-ontwikkelingen en een periodieke vertaling naar het macrobudget voor het jeugdbeleid. Daar kan tevens een daarbij passende indexering worden afgesproken. Op deze wijze kan ook worden voldaan aan de wettelijke eisen voor financiële verhoudingen waarbij het Rijk de kosten kan bepalen (Gemeentewet artikel 108, lid 3) en met welke bekostiging de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen (Financiële verhoudingswet artikel 2). Onderdeel daarvan is ook het bijhouden en volgen van de kostenontwikkeling.

Vangnetconstructie met passende prikkels

Een mogelijke uitwerking van de aanpassing van het stelsel kan zijn dat er een vangnet is met goede prikkels: gemeenten worden gestimuleerd binnen het budget te blijven als ze een bepaald percentage van het budget dat ‘over’ is, mogen houden. Daarnaast past het Rijk bij wanneer sprake is van een bepaald percentage van overschrijding. Bij de vertaling van deze wijze van bekostiging kan geleerd worden van de ervaringen bij de brede uitkering voor gemeenten bij de bekostiging in het kader van onder andere de Participatiewet (BUIG) met een vangnet voor gemeenten. Een ander voorbeeld - hoewel onderdeel van de Zorgverzekeringswet - is de bekostiging van de volwassenen-GGZ waar eveneens deels sprake is van ex-post financiering. Het verdient overweging de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) samen met de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving advies te vragen over de nadere vormgeving langs deze lijnen bij de herziening van de bekostiging en inrichting van het jeugdstelsel. Daarbij kunnen de ROB-adviezen op het terrein van rust, reinheid en regelmaat in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen worden betrokken.

Bekostiging specialistische jeugdzorg

De gevolgen van de afbouw van de gesloten jeugdzorg en de financiering van de specialistische jeugdzorg vragen specifieke aandacht. Als de keuze wordt gemaakt om de financiering hiervan blijvend via de gemeenten te laten verlopen, geeft de commissie ter overweging mee om in de bekostiging een algemeen en een specifiek deel af te spreken. Het verdeelmodel zou dan kunnen bestaan uit een collectief deel en een deel naar rato van de gemeente waar de jeugdzorgcliënt vandaan komt. Wanneer sprake is van een bovenmatig percentage van doorverwijzingen, kan een gemeente extra worden aangeslagen. Hierbij kan geleerd worden van afspraken die er in het kader van de vrouwenopvang zijn gemaakt.

Belang en opzet van een innovatiefonds

Er is behoefte aan lering en innovatie op het terrein van het jeugdbeleid, ook om bewezen goede werkwijzen en samenwerking minder vrijblijvend te maken. Het verdient daarom aanbeveling een percentage van het macrobudget te reserveren voor innovatie van de jeugdzorg. Het voorstel is om daarbij diverse, reeds bestaande subsidieregelingen van departementen te betrekken (denk bijvoorbeeld aan de schakelsubsidies voor scholen en de subsidies voor de proeftuinen Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming). Algemene criteria voor toekenning uit het innovatiebudget zijn: domeinenoverstijgende aanpak, niet-vrijblijvende betrokkenheid van organisaties in het netwerk, toepassing van geleerde lessen en cofinanciering. Bij de doelstellingen van deze innovatie-aanpak past geen gedetailleerde subsidieregeling, maar een toekenning op basis van hoofddoelstellingen en op basis van advisering door een commissie. Het krijgt daarmee het karakter van een fonds.

De voorgestelde suggesties kunnen bijdragen aan een betere inhoudelijke en financiële sturing. Dit vraagt een gefaseerde aanpak en meerjarenplanning. Hierdoor ontstaat uiteindelijk beter zicht en betere financiële risicobeheersing voor Rijk en gemeenten. Bezuinigingsdoelstellingen kunnen dan ook meer reëel worden bepaald en onderbouwd na aanpassing van het stelsel.

6. Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing geeft de commissie antwoord op de hoofdvraag uit haar toetsingskader.

Hoofdvraag
In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

De afgelopen maanden heeft de commissie met veel betrokkenen en deskundigen gesproken en kennis genomen van onderzoeken naar de voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd. De commissie trekt hieruit de conclusie dat partners met volle overgave aan de slag zijn met de uitwerking van de maatregelen. Dat verdient veel complimenten. Ondanks soms uiteenlopende belangen zijn partners ervan overtuigd dat deze maatregelen nodig zijn. De commissie moedigt alle betrokkenen aan om deze intrinsieke motivatie te behouden en elkaar daarop te blijven aanspreken. Deze gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid legt de basis voor het opbouwen van vertrouwen.

Alle goede bedoelingen en inzet van zovelen ten spijt, heeft de commissie er onvoldoende vertrouwen in dat de huidige aanpak en voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, tot de beoogde effecten gaan leiden. De Hervormingsagenda Jeugd is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde; doorgaan op dezelfde weg is volgens de commissie niet voldoende om een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel tot stand te brengen. Daarmee wil de commissie zeker niet het signaal afgeven dat de Hervormingsagenda geen waarde heeft; integendeel. Er zitten hele waardevolle en kansrijke werkende mechanismen in de agenda die juist meer aandacht en opschaling verdienen. Het gebrek aan vertrouwen komt voort uit de conclusies die de commissie in de vorige twee hoofdstukken uitvoerig heeft beschreven.

Inhoudelijk en qua sturing is de commissie van mening dat aan een aantal randvoorwaarden onvoldoende aandacht is gegeven. In de eerste plaats mist de commissie doorzettingskracht. De Hervormingsagenda is van de hele vijfhoek, maar daarmee is er onvoldoende gezag aanwezig om keuzes af te dwingen en daardoor meer vaart te maken. In de tweede plaats vindt de commissie dat er meer realisme nodig is over de haalbaarheid van maatregelen en het kunnen realiseren van doelstellingen in de komende jaren. De commissie gelooft sterk in de potentie van de onafhankelijke stevige lokale teams en de verbindende schakel die zij kunnen zijn in de hele keten. Effectieve samenwerking is moeilijk af te dwingen; vertrouwen opbouwen kost tijd. Die tijd wordt eigenlijk niet gevoeld. De druk om nu al en in de komende 2 tot 3 jaar tot substantiële besparingen te komen, trekt een ongewenste wissel op die beweging. Ten derde vindt de commissie dat er op grote schaal sprake is van een gebrek aan cijfermatig inzicht over wat de inzet vanuit de Hervormingsagenda oplevert. Door het gebrek aan prestatie-indicatoren en prestatiemetingen is het sturen in de mist. De commissie gunt alle partners die zich zo inzetten voor de uitwerking van de maatregelen, dat zij zien tot welke resultaten die inzet leidt. Maar bovenal gunt de commissie het de jongeren en hun ouders dat de goede intenties van de Hervormingsagenda in praktijk zichtbaar worden: dat kwetsbare jongeren tijdig passende hulp krijgen en dat er een basis is waar alle hulpvragen gesteld kunnen worden en er mogen zijn.

Dat brengt de commissie op het inhoudelijk meest essentiële argument waarop haar uitspraak over onvoldoende vertrouwen is gestoeld. Met de Hervormingsagenda Jeugd wordt het wezenlijke probleem niet opgelost, al is dat wel het wenkend perspectief dat de agenda schetst. De Hervormingsagenda Jeugd legt een te grote nadruk op het anders organiseren van de jeugd*zorg*. Het is ontegenzeggelijk waar dat hierin verbeteringen nodig zijn. Maar het grote aantal hulpvragen kan niet met maatwerkindicaties het hoofd geboden worden. Het is niet reëel te verwachten dat het aantal hulpvragen in de komende jaren zal afnemen. Opgroeien is per definitie al ingewikkeld en gaat gepaard met vallen en opstaan. Hoe turbulenter de omgeving waarin jongeren zich bevinden, hoe uitdagender het voor hen is om zich daarin (veilig) staande te houden. En ook ouders zelf worstelen hoe zij zich moeten verhouden tot die complexe samenleving en hoe zij daarin richting kunnen en moeten geven aan hun kinderen. Gezin, samenleving en overheid hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om deze onzekerheden te herkennen, te erkennen en een plaats te bieden waar die onzekerheden er mogen zijn en waar meegedacht wordt over oplossingen.

De commissie pleit ervoor om met de Hervormingsagenda Jeugd veel nadrukkelijker en daadkrachtiger in te zetten op een systemische benadering rondom kwetsbare gezinssituaties, waardoor jeugdproblematiek die daarmee samenhangt, sneller kan worden gesignaleerd en opgepakt. Daarnaast roept de commissie op tot het creëren en versterken van de lokale sociaalpedagogische basisstructuur. Die ondersteunende structuren – in wijken en op scholen – zijn zeer hard nodig om recht te doen aan alle hulpvragen, maar ook om te kanaliseren welke hulpvragen een individueel maatwerktraject vereisen. Het uitgangspunt moet zijn dat iedereen kan worden gehoord en geholpen, passend bij wat nodig is. En dat vervolgens gekeken wordt hoe de hulpvraag het beste kan worden beantwoord: in de eigen omgeving of via een individuele maatwerkvoorziening vanuit de gemeente. De commissie is van mening dat dit een noodzakelijke stap is om te komen tot een goed werkend en beheersbaar jeugdstelsel.

De commissie heeft ernstige bedenkingen bij de haalbaarheid en het realisme van het meerjarig financieel kader dat onder de Hervormingsagenda Jeugd ligt. Door het gebrek aan prestatie-indicatoren is onduidelijk waarop wordt gestuurd. De beschikbare financiële gegevens geven onvoldoende inzicht in de mate waarin de besparingsdoelstellingen gehaald zijn of kunnen worden. De commissie weegt ook mee dat de Hervormingsagenda bij aanvang anderhalf jaar vertraging heeft opgelopen. In combinatie met het feit dat de uitvoering van veel maatregelen meer tijd in beslag neemt dan vooraf was voorzien, komt de commissie tot de slotsom dat het huidige meerjarig financieel kader herijking behoeft. De verwachting dat de ingeplande substantiële besparingen vanaf 2026 gerealiseerd kunnen, acht de commissie niet reëel. Daarom stelt de commissie voor deze besparingen nu als PM-post op de begroting op te nemen. De herijking van het meerjarig financieel kader moet leiden tot een duidelijke budgetreeks voor de periode 2025 – 2028 en tot haalbare en meetbare besparingsdoelstellingen.

De commissie roept alle betrokkenen op om de adviezen ter harte te nemen en hieraan opvolging te geven in de komende jaren. Met het realiseren van meer focus, slagkracht, realisme en data verwacht de commissie dat de Hervormingsagenda Jeugd de komende jaren echt tot betekenisvolle resultaten kan leiden. De kramp moet eruit, maar de druk moet erop blijven. De commissie dringt er bij de vijfhoekpartners op aan om voor de zomer van 2025 een routekaart uit te werken hoe opvolging en invulling te geven aan de adviezen.

Bijlagen

Bijlage 1 Instellingsbesluit

Besluit van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 maart 2024, kenmerk, 3793684 – 1063413-J houdende instelling van de Commissie van Deskundigen ten behoeve van de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd (Instellingsbesluit Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd)

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 Deskundigen, bedoeld in artikel 2;
b) Ministerie: het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
c) Partijen: het Rijk, vertegenwoordigd door de Staatssecretaris, en gemeenten, vertegenwoordigd
d) door de VNG;
e) Staatssecretaris: Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
f) VNG: de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Artikel 2. Instelling en taak
1. Er is een Commissie van Deskundigen.
2. De Commissie heeft tot taak onafhankelijk zwaarwegend advies uit te brengen aan Partijen over de uitvoering van de maatregelen en de gepleegde inspanningen uit de Hervormingsagenda Jeugd, mede in relatie tot de uitgavenontwikkeling. Het advies ziet op:
   a) de beweging in het stelsel die de bij de Hervormingsagenda Jeugd betrokken Partijen met zowel elkaar, als met aanbieders, professionals en cliënten willen maken en die door de uitvoering van de voornemens en maatregelen dient te worden gerealiseerd;
   b) een beoordeling op basis van de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, de bijbehorende implementatieplannen, de inspanningen van Rijk en gemeenten en de bijbehorende opbrengsten, waarbij ook aandacht wordt besteed aan mogelijke knelpunten en de inspanningen van de andere partijen uit de vijfhoek, alsmede andere partijen die van belang zijn voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd;
   c) signalen en relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor de ontwikkeling van de uitvoering en kosten van het jeugdzorgstelsel;
   d) omgang met een uitgavenontwikkeling die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag
1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere 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 instellingsduur van de Commissie.
5. De voorzitter en de andere leden kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de Staatssecretaris.

6. Met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit worden tot leden van de Commissie benoemd:
   a) Mw. Tamara van Ark, tevens voorzitter;
   b) Dhr. Onno de Zwart;
   c) Dhr. Han Polman;
   d) Mw. José Lazeroms;
   e) Dhr. Bernard ter Haar.
7. Indien een lid niet, of niet meer, in staat is deel te nemen aan de Commissie, wordt een kandidaat ter benoeming voorgedragen door de Partij die het vertrekkende lid heeft aangedragen.

Artikel 4. Instellingsduur

1. De Commissie wordt ingesteld per 1 april 2024 en brengt advies uit voor 1 februari 2025.
2. De Commissie wordt opgeheven met ingang van 28 februari 2025.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Commissie wordt ondersteund door een onafhankelijk secretariaat.
2. De Staatssecretaris voorziet in het secretariaat van de Commissie.
3. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie.
4. Indien ambtenaren, in dienst van het ministerie, tot secretaris of 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 eigen werkwijze vast, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit en hetgeen Partijen zijn overeengekomen.
2. De Commissie publiceert na haar instelling een toetsingskader waarin de door Partijen afgesproken principes ten aanzien van hun onderlinge rolverdeling verder zijn uitgewerkt.
3. De Commissie verstrekt desgevraagd aan de Staatssecretaris de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De Staatssecretaris kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
4. 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. Aan de Commissie worden alle relevante stukken in het kader van haar taak ter hand gesteld waar Partijen over beschikken, tenzij een wettelijk voorschrift zich daartegen verzet.
2. De Commissie kan tevens uit eigen beweging stukken en mondelinge of schriftelijke inlichtingen bij Partijen en relevante derden opvragen of verzoeken om aanvullende informatie, voor zover openbaar beschikbare informatie onvoldoende blijkt.
3. De Commissie kan tevens uit eigen beweging onderzoek doen, voor zover dit past binnen haar taak.

Artikel 8. Vergoeding voorzitter en andere leden

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren en de arbeidsduurfactor op 0,2 fte per maand.

2. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 17 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren en de arbeidsduurfactor op respectievelijk 0,1 fte per maand of 0,2 fte per maand.

Artikel 9. Kosten

De kosten van de Commissie komen, voor zover op basis van een door de Staatssecretaris goedgekeurde raming, voor rekening van de Staatssecretaris. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:

a) de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
b) de kosten van uit eigen beweging gedane tussentijdse advisering en onderzoek; en
c) de kosten voor oplevering van het rapport.

Artikel 10. Openbaarmaking en archivering

1. Onverminderd verplichtingen tot openbaarmaking bij wet, worden rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd of vergaard, niet door de Commissie openbaar gemaakt en uitsluitend aan Partijen uitgebracht of overgedragen.
2. Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd of vergaard, worden in afwijking van het eerste lid niet aan partijen overgedragen indien deze persoonsgegevens bevatten en de Algemene Verordening Gegevensbescherming geen grondslag biedt voor verstrekking van deze producten dan wel op andere gronden vertrouwelijk dienen te blijven.
3. Onverminderd verplichtingen tot openbaarmaking bij wet, wordt het advies van de Commissie door Partijen gezamenlijk openbaar gemaakt door toezending aan de Tweede Kamer.
4. De archiefbescheiden van de Commissie worden bij opheffing van de Commissie of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie.

Artikel 11. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 april 2024.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 28 februari 2025.

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd.

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,
M. van Ooijen

Bijlage 2 Toetsingskader Deskundigencommissie

De commissie heeft één hoofdvraag en zes centrale vragen geformuleerd waar het advies antwoord op geeft:

Hoofdvraag
In hoeverre geeft de huidige aanpak en voortgang van de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling die hierover is afgesproken tussen Rijk en gemeenten, voldoende vertrouwen om de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd in de komende jaren te realiseren, in het licht van het meerjarig financieel kader?

De commissie maakt voor de beantwoording van deze hoofdvraag onderscheid naar drie invalshoeken met elk twee centrale vragen:

A. Inhoudelijke ontwikkelingen
B. Financiële ontwikkelingen en interbestuurlijke verhoudingen
C. Sturing en organisatie

A. Inhoudelijke ontwikkelingen

1. Hoe beoordeelt de commissie de huidige uitvoering van maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd met het oog op realisatie van de beoogde effecten in de komende jaren?
2. Waar zitten volgens de commissie de hefbomen in de uitvoering van maatregelen om de beoogde effecten te realiseren? / Welke interventies werken al en welke interventies zijn nog nodig om tot versnelling en/of betere uitvoering te komen?

De commissie hanteert de volgende beoordelingscriteria om tot beantwoording van deze twee vragen te komen:

- De mate van uitvoerbaarheid van de maatregelen
- De mate van interferentie/samenhang tussen de maatregelen
- De haalbaarheid van de beoogde effecten
- Het draagvlak voor uitvoering van de maatregelen bij betrokken partners
- De beschikbaarheid van informatie om te sturen op uitvoering van maatregelen
- Het tempo waarin de uitvoering van maatregelen plaatsvindt
- De kansen en knelpunten die betrokken partners zien en ervaren
- De succesfactoren in de uitvoering van maatregelen

B. Financiële ontwikkelingen en interbestuurlijke verhoudingen

1. Hoe beoordeelt de commissie de afgesproken principes over de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten in het licht van beschikbare informatie over de uitgaven voor jeugdhulp?
2. Welke (tijdelijke) bijstellingen en interventies (naar redelijkheid en billijkheid) zijn volgens de commissie nodig / wenselijk in het licht van het meerjarig financieel kader? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor aanwending van de aanvullende middelen voor 2026 t/m 2028? Welke suggesties wil de commissie meegeven voor een nieuw financieringsmodel jeugd?

De commissie hanteert de volgende beoordelingscriteria om tot beantwoording van deze twee vragen te komen:

- De mate van duidelijkheid over de te hanteren principes (bijv. wat is bovenwettelijk en wat zijn onvoorziene omstandigheden?)
- De sturingsmogelijkheden van gemeenten en Rijk op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet
- De uitgaven voor jeugdzorg (mee- en tegenvallers), mede in het licht van de meerjarenraming van het CPB
- De mogelijkheden tot beheersbaarheid van de uitgaven voor jeugd
- De mate van grip op de uitgaven gericht op uitvoering van de maatregelen uit de Hervormingsagenda
- De afstemming tussen gemeenten en Rijk

C. Sturing en organisatie

1. Hoe beoordeelt de commissie de sturing op realisatie van de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de betrokkenheid van partners bij dit proces?
2. Welke suggesties heeft de commissie rondom sturing en organisatie van het proces met het oog op tijdige realisatie van de beoogde effecten?

De commissie hanteert de volgende beoordelingscriteria om tot beantwoording van deze twee vragen te komen:

- Het eigenaarschap over de Hervormingsagenda
- De daadkracht in de organisatie van de uitvoering
- De beschikbare personele capaciteit bij de betrokken (vijfhoek)partners
- De betrokkenheid van de partners bij de implementatie van de maatregelen
- Het leervermogen in de uitvoering en implementatie van de maatregelen

Tot slot heeft de commissie binnen de drie genoemde invalshoeken nadrukkelijk aandacht voor ontwikkelingen in aanpalende beleidsdomeinen die van invloed zijn op het jeugdzorgstelsel.

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Andersson Elffers Felix (AEF), *Stelsel in groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, 15 december 2020.

Andersson Elffers Felix (AEF), *Nader onderzoek herijking Gemeentefonds sociaal domein,* 8 juli 2021.

Andersson Elffers Felix (AEF), F*inanciële solidariteit in de jeugdzorg, Een theoretische verkenning,* 6 november 2024.

AEF & Improven, *Budget en kosten voor jeugdzorg, Onderzoek over 2020, 2021 en 2022,* 8 december 2023.

Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht, over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming,* april 2023.

Aspectu, *Onderzoek naar de opbouw en ontwikkeling van gebruik en kosten van voorzieningen uit de Jeugdwet, inzichten op basis van 16 gemeenten,* 15 december 2022.

AZW, *De staat van de arbeidsmarkt jeugdzorg 2023,* oktober 2023.

Bestuur Financiën en Regio, *Contourennota financieringssystematiek medeoverheden,* 11 juli 2022.

Beweging van 0, *Op de groei, Een uitnodiging om samen te investeren in wat jonge mensen doet floreren,* juli 2021.

Binnenlands Bestuur, *Essay: benut AI om de jeugdzorg te verbeteren,* 8 december 2024.

Blanken, Mariëlle, *The logic behind a cohesive youth care system,* 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2023,* 18 december 2023.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Rapportage Jeugdhulp, 1e halfjaar 2024,* 31 oktober 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2024,* 8 november 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *kerncijfers over jeugdzorg, StatLine,* 31 oktober 2024.

Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg,* 18 mei 2021.

Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 20 juni 2023.

Improven, *Uitgavenonderzoek jeugdzorg 2023 & 2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024,* 1 november 2024.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Rapport - De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen, Wat goed gaat, wat beter kan en waar de lokale teams staan in relatie tot het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda,* juni 2023.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Onvoldoende passende hulp in JeugdzorgPlus,* februari 2024.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Zorgen over jongeren met een complexe hulpvraag buiten de gesloten jeugdhulp,* april 2024.

Jeugdautoriteit, *Impactanalyse Nieuwe Cao Jeugdzorg,* april 2024.

Jeugdautoriteit, *Trendanalyse Financiële ontwikkelingen in de jeugdhulpsector,* april en december 2024.

Jeugdautoriteit, *Monitor JeugdzorgPlus,* peildatum 30 juni 2024.

Jeugdautoriteit, *Rapport Rode draden in tarievenonderzoeken jeugdhulp,* juli 2024.

Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg,* oktober 2024.

Jeugdzorg Nederland, *JeugdzorgPlus, Plaatsings- en uitstroomgegevens 2024 (1 januari tot en met 30 juni),* 31 oktober 2024.

KPMG, *Analyse Perspectieven Jeugdstelsel Groningen,* eindrapportage, 6 november 2023.

KPMG Advisory N.V., *Inventarisatie en advies doorontwikkeling landelijke inkoop jeugdhulp,* 29 oktober 2024.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2024,* juni 2024.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024,* 30 september 2024.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Financiën, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2024 en 2025,* Memorie van Toelichting, bijlage 5.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Snelstudie Transities en transitiemanagement,* september 2022.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 600 XVI, nr. 1.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Justitie en Veiligheid, *Voortgangsbrief Jeugd* (en bijlagen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 839, nr. 1031.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Volledige vragenlijst Monitor Hervormingsagenda Jeugd,* juni 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Voortgangsbeeld Hervormingsagenda, Proces, samenvatting uitkomsten, bespreek- en aandachtspunten,* 23 mei 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Ontwerpbesluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg,* 20 december 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & VNG, *Concept Voortgang Hervormingsagenda, Achtergrondinformatie voor HA-coördinatoren over voortgang Hervormingsagenda,* 8 februari 2024.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & VNG, O*utputmonitoring cruciale onderdelen Hervormingsagenda,* 23 mei 2024.

Movisie en Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst,* december 2024.

Nederlands Jeugdinstituut (NJI), *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik, Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien,* april 2023.

Peeters, Piet-Hein & Marcel Ham, *Als we dat hadden geweten; naar een beter lokaal sociaal domein,* Jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.

Prognosemodel Zorg en Welzijn, *Jeugdzorg,* Stories Dashboard - Jeugdzorg (JZ) - Nederland.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's,* juni 2021.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Financieringssystematiek Bijstand,* 19 juni 2018.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen,* 6 februari 2024.

Raad van State, *Advies over Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg,* 11 december 2023.

Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, *Zorgpunten en aanbevelingen over jeugdhulp en jeugdbescherming,* brief aan de staatssecretarissen van Jeugd, Preventie en Sport, en Rechtsbescherming, 6 november 2024.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS), *Kinderen uit de knel,* juni 2023.

Schakel- en Adviesraad Jeugd (SAR), *Kostenbesparing door Preventie in het Jeugddomein.*

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Kamerstuk Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg,* 25 april 2024.

Stellaard, Sharon, *Boemerang beleid, Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid,* 2023.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid, Slagvaardig de toekomst tegemoet,* 20 september 2020.

Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet,* 8 april 2021.

Teisman, Geert, en Jitske van Popering, *Veerkracht als gezamenlijke ambitie en gezamenlijk verantwoordingsprincipe,* essay, 6 november 2024.

Venster, *Monitor van de afspraken Hervormingsagenda Jeugd 2024,* 20 november 2024.

Verwey-Jonker Instituut & Radboud Universiteit Nijmegen, *Eigenwijs transformeren,* maart 2021.

Verwey-Jonker Instituut, *Kernboodschap en position paper Sociale Basis,* juni 2023.

Verwey-Jonker Instituut, *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo, Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023),* augustus 2024.

VNG, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), *Een sterke basis door krachtige samenwerking,* 1 september 2022.

VNG, *Richtinggevend Kader; toegang, lokale teams en integrale dienstverlening,* maart 2024.

VNG, *Meta-analyse startfoto's Hervormingsagenda Jeugd,* 22 april 2024.

Vijfhoekpartners, *Procesplan Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028,* november 2023.

Vijfhoekpartners, *Uitwerking governance Hervormingsagenda Jeugd.*

Diverse websites en artikelen.

Bijlage 4 Overzicht veldwerk

Rondetafelgesprekken

De commissie heeft in totaal 15 rondetafelgesprekken gevoerd. Onderstaand is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. Van het rondetafelgesprek met jongeren en ouders heeft de commissie geen namenlijst opgenomen.

Rondetafelgesprek Rijk (inhoud)

Naam	Ministerie
Elske van Amelsfoort	JenV
Erwin van Dam	AZ
Bas Derks	VWS, directie Publieke Gezondheid
Dick Kabel	Financiën
Marieke Kleiboer	VWS, directie Jeugd
Maartje Roelofs	VWS, directie Maatschappelijke Ondersteuning
Justine Ruitenberg	SZW
Jan Vermeer	BZK

Rondetafelgesprek Rijk (financiën)

Naam	Ministerie
Dick Kabel	Financiën
Marieke Kleiboer	VWS, directie Jeugd
Ellen Meijer	JenV
Michel Visser	BZK

Rondetafelgesprek gemeenten (directeuren)

Naam	Gemeente
Armand Brinkman	Den Haag
Marleen Damen	‘s-Hertogenbosch
Allet Dopmeijer	Zwolle
Pieter Folkeringa	Deventer
Nanda Hagedoorn	Haarlem
Jaap Janse	Rotterdam
Ton de Klerk	VNG
Herm Kuipers	Amersfoort
Reinier Lagerwerf	VNG
Job Domela Nieuwenhuis	Zaanstad
John van Putten	Roermond
Tamara Schror	Raalte
Duco Stuurman	Amsterdam
Hans Uneken	Utrecht
Gea Vermeulen	Almere
Edwin Westphal	Purmerend

Rondetafelgesprek gemeenten (bestuurders)

Naam	Gemeente
Ronald Buijt	Rotterdam
Ellen Dusseldorp-Ribbers	Oost-Gelre
Joëlle Gooijer-Medema	Delft
Marcelle Hendrickx	Tilburg
Ton de Klerk	VNG
Elsbeth Koek	Teylingen
Nathalie Kramers	Leeuwarden
Reinier Lagerwerf	VNG
Maes van Lanschot	Eindhoven
Manouska Molema	Groningen
Marjolein Moorman	Amsterdam
Anouk Noordermeer	Alphen aan den Rijn
Frans Schatorje	Venlo
Jacky Silos	Vlaardingen
Ankie van Tongeren	Borger-Odoorn
Harmjan Vedder	Enschede
Michiel van Willigen	Zwolle

Rondetafelgesprek jeugdzorgaanbieders

Naam	Organisatie
Carola Bodenstaff	Jeugdzorg Nederland
Toine van den Broek	GGZ & Karakter
Marleen Dam Wichers	Nederlandse GGZ
Ronnie van Diemen	Jeugdzorg Nederland
Boris van den Ham	BGZJ & VGN
Nellieke de Koning	GGZ en Levvel
Mirjam van den Nieuwenhuijzen	Jeugdzorg Nederland & Pluryn
Leon Noorlander	Jeugdzorg Nederland & BGZJ
Ageeth Ouwehand	‘s Heeren Loo & VGN
Maartje van der Rijt	VGN
Jan Visscher	BGZJ
Ingrid Widdershoven	VGN & Koraal
Youp van Zorge	GGZ & BGZJ

Rondetafelgesprek professionals

Naam	Organisatie
Marco Bottelier	Accare
Hilbert Fleddérus	NIP
Pim Hoek	NVPMT
Britt Kiene	BPSW
Marnix Loer	NIP/KOOS Utrecht
Anne-Minke Mulder	PsychoWijs
Maarten Oosterkamp	NVvP
Nathalie Wils	NVvP

Rondetafelgesprek Associatie Wijkteams

Naam	Organisatie
Edith van den Berg	Delf Support
Pieter van den Born	Jeugdteam Zaanstad
Leonie Cieremans	Gemeente IJsselstein
Tijmen Dekkers	Incluzio
Tineke de Haas	Incluzio
Evelyn Klein Haneveld	Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam
Pieter Houwers	SKT Westland
Erwin Lots	CJG Capelle aan den IJssel
Ed Lugthart	Stichting ZO!
An Theunissen	Associatie Wijkteams

Rondetafelgesprek VNG

Naam	Functie
Hugo den Breejen	Financieel/strategisch expert jeugdzorg
Leonard Geluk	algemeen directeur
Ingrid Hoogstrate	beleidsdirecteur Inclusieve samenleving
Ton de Klerk	adviseur Jeugd en Kansengelijkheid
Reinier Lagerwerf	MT-lid Jeugd en Kansengelijkheid

Rondetafelgesprek programmateam Hervormingsagenda Jeugd

Naam	Organisatie	Functie
Judit de Bever	VWS	adviseur monitoring
Thomas van der Bijl	VWS	secretaris
Merijn van den Boom	VWS	communicatieadviseur
Suzanne van der Jagt	VWS	programmamanager Hervormingsagenda Jeugd

Rondetafelgesprek thematrekkers Hervormingsagenda Jeugd

Naam	Organisatie	Thematrekker
Jaap van den Berg	VWS	Terugdringen residentiële jeugdhulp
Hugo den Breejen	VNG	Data en monitoring
Vera Hermanns	VWS	Reikwijdte
Maarten van den Hoonaard	VNG	Stevige lokale teams en toegang
Jan Jaap Janse	VWS	Standaardisatie/verminderen administratieve lasten en negatieve effecten marktwerking
Arjen Jansen	VNG	Doorontwikkeling landelijk inkoop/standaardisatie
Natalie Jonkers	VWS	Jeugdhulp steviger verbinden aan aanpalende domeinen
Marieke Koppenaal	VWS	Organisatie en inkoop specialistische jeugdzorg
Meike Kramer	VWS	Data en monitoring
Joram van Leeuwen	VNG	Terugdringen residentiële jeugdhulp
Karlijn Stals	NJI	Kwaliteit en blijvend leren
Michelle van der Veeken	VWS	Financieringssystematiek Jeugd

Rondetafelgesprek experts interbestuurlijke en financiële verhoudingen (op persoonlijke titel gevraagd)

- Peter Wilms
- Annelies Kroeskamp
- Cathalijne Dortmans
- Raymond Gradus, Vrije Universiteit Amsterdam
- Martijn van der Steen, NSOB

Rondetafelgesprek deskundigen over de staat van de jeugd en de organisatie van de jeugdzorg

Naam	Organisatie
Pieter Hilhorst	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Ineke Hoekstra	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Ans van der Maat	Nederlands Jeugdinstituut
Kees van Nieuwamerongen	Jeugdautoriteit
Anne Pelzer	Beweging van 0
Angela van der Putten	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Sharon Stellaard	
Gonneke Stevens	Universiteit Utrecht

Rondetafelgesprek partners in aanpalende domeinen

Naam	Organisatie
Hanneke Bakker	Landelijk netwerk Veilig Thuis
Ingrid de Bonth	VO-Raad
Doride de Bruijn	MBO-Raad
Erik Dannenberg	Divosa
Asja Godthelp	Brancheorganisatie Kinderopvang
Igor Ivakic	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid

Marloes Kleinjan	Trimbos-instituut
Sanne Scholten	PO-Raad
Marjolein Tasche	Landelijke huisartsenvereniging
Adnan Tekin	MBO-Raad
Marjet Winsemius	Stichting Voor Werkende Ouders

Rondetafelgesprek jeugdbescherming en jeugdreclassering

Naam	Organisatie
Rianne de Back	OM
Hanneke Bakker	Landelijk Netwerk Veilig Thuis
Rinda den Besten	Jeugdbescherming Brabant en Veilig Thuis Oost-Brabant
Anja Jonkers	Veilig Thuis Utrecht
Ellen van Kalveen	Rechtbank Midden-Nederland
Gerbrich Kuperus	Veilig Thuis Amsterdam Amstelland
Amanda de Nijs	Rechtbank Rotterdam
Leon Noorlander	Jeugdzorg Nederland
Tom Pietermans	Veilig Thuis Midden-Brabant
Curtis de Roo	Jeugdbescherming West
Monique Schippers	Raad voor de Kinderbescherming

Rondetafelgesprek onderzoekers

Naam	Organisatie
Rudi Bakker	CBS
Jan Bosman	Improven
Herm Kuipers	Gemeente Amersfoort
John van Leerdam	Cebeon
Menno van Leeuwen	Aspectu
Kees van Nieuwamerongen	Jeugdautoriteit
Isidora Stolwijk	CBS
Joop van der Zee	Gemeente Utrecht

Individuele gesprekken

- Carsten Herstel, directeur-generaal Langdurige Zorg, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- Margrite Kalverboer, Kinderombudsvrouw
- Vincent Karremans, staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- José Manshanden, voorzitter stuurgroep Hervormingsagenda Jeugd
- Leon Meijer, bestuurlijk aanjager transformatie JeugdzorgPlus en residentiële jeugdhulp
- Maarten van Ooijen, voormalig staatssecretaris Jeugd en Preventie, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- Marjanne Sint, voormalig voorzitter stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet
- Teun Struycken, staatssecretaris voor Rechtsbescherming, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Inge Vossenaar, directeur-generaal Funderend Onderwijs, ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
- Richard van Zwol, voormalig voorzitter Commissie van Wijzen

Werkbezoeken

- Amersfoort
- Brummen
- Groningen

Aan de werkbezoeken namen diverse betrokkenen deel vanuit gemeenten, lokale teams, welzijnsorganisaties, jeugdzorgaanbieders, professionals, huisartsen en vrijwilligers.

Werkbezoek gespecialiseerde jeugdhulp

- Elker, Groningen

Bijlage 5 Samenstelling commissie, secretariaat en klankbordgroep

Samenstelling Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

- Tamara van Ark, voorzitter
- Bernard ter Haar
- José Lazeroms
- Han Polman
- Onno de Zwart

Samenstelling secretariaat

In haar werkzaamheden heeft de commissie ondersteuning gekregen vanuit Lysias Advies:
- Heleen Stigter, inhoudelijk secretaris
- Lotte Wolters, inhoudelijke en organisatorische ondersteuning
- Marcel Benard, inhoudelijk sparring partner

De vormgeving en opmaak van het rapport zijn verzorgd door Sandra Beekman, Signatures.

Samenstelling klankbordgroep

Op verzoek van de Deskundigencommissie is een klankbordgroep van jongeren ingesteld. Deze bestond uit:
- Pim Bosch
- Juliette Groenendijk
- Maurits de Haan
- Carlijn van Hoek
- Merel Muller
- Anouk Robben

De klankbordgroep werd vanuit het NJI ondersteund door:
- Safae Azzouz
- Jelrik Westra

Advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd

Januari 2025