Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
1801927-216254-J

Uw brief

Bijlage(n)
1

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum 18 december 2020
Betreft Aanbieden onderzoek structureel benodigd budget jeugdzorg

Geachte voorzitter,

Meermalen hebben we uw Kamer bericht dat dit jaar onderzoek plaatsvindt naar de gemeentelijke uitgaven voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering ter uitvoering van de in 2019 gemaakte bestuurlijke afspraken over een doelmatige en effectieve uitvoering van de Jeugdwet. Bijgevoegd ontvangt u, mede namens de minister van BZK en de minister voor Rechtsbescherming, de uitkomsten van het onderzoek dat onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van de ministeries van VWS, JenV, Financiën en BZK, en de VNG door onderzoeksbureau AEF is uitgevoerd.

Bestuurlijke afspraken 2019
Eind mei 2019 heeft het kabinet afspraken gemaakt met de VNG over het jeugdzorgbudget van gemeenten[1]. Deze afspraken waren drieledig.

1. Bij voorjaarsnotabesluitvorming 2019 heeft het kabinet extra financiële middelen voor de jeugdzorg beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de jaren 2019, 2020 en 2021. Dit betreft respectievelijk € 420 miljoen, € 300 miljoen en € 300 miljoen.
2. Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over een beter, effectiever en efficiënter werkend jeugdhulpstelsel. Geconstateerd is dat enkel extra financiële middelen niet de oplossing zijn. Onderdeel van deze bestuurlijke maatregelen was het onderzoek naar meer inzicht in de besteding van jeugdhulpmiddelen dat ik uw kamer begin 2020 heb toegestuurd[2].
3. Er is afgesproken om in 2020 onderzoek te verrichten naar of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet.
   Er is afgesproken dat de resultaten van het onderzoek als inbreng dienen voor de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend.

1 TK 2018-2019, 31839, nr. 657
2 TK 2019-2020, 31839, nr. 704

Ondertussen is bij Miljoenennota 2021 besloten om de tijdelijke extra middelen voor Jeugdzorg ad € 300 miljoen op jaarbasis te verlengen tot en met 2022.

Opzet onderzoek

Het onderzoek moest antwoord geven op vier vooraf geformuleerde hoofdvragen[3]:

I. Hoeveel budget hebben gemeenten structureel nodig voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de huidige Jeugdwet, binnen de context van de transformatiedoelen van de Jeugdwet?
II. Welke (budgettaire) maatregelen kunnen worden genomen om te bereiken dat gemeenten de Jeugdwet doelmatig en doeltreffend uitvoeren?
III. Gegeven de uitkomst van vraag 1), zijn er structureel extra middelen nodig ten opzichte van het huidige budget, en zo ja in welke mate, gegeven een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet?
IV. Welke aanpassingen in de Jeugdwet/jeugdstelsel kunnen bijdragen aan een beperking van de uitgaven vanuit de Jeugdwet?

AEF heeft deze onderzoeksvragen vertaald in een aanpak bestaande uit 4 stappen.

- In stap 1 is gekeken naar de omvang van de uitgaven van gemeenten in de jaren 2015 - 2019. Hiertoe is gekeken naar de kosten voor individuele maatwerkvoorzieningen jeugd en de meerkosten voor het voorliggend veld. Onder de laatste vallen de kosten voor de gemeentelijke toegang en de kosten als gevolg van dat deel van de beleidstheorie van de Jeugdwet dat veronderstelt dat investeringen in preventie en vroegsignalering het beroep op zwaardere zorg doen afnemen. De meerkosten in het voorliggend veld zijn berekend ten opzichte van 2014, het jaar voor de decentralisatie.
- Stap 2 uit het onderzoek is het bijstellen van de uitgaven 2019 voor de eventuele boeggolf. De gedachte achter de boeggolf is dat extra kosten door investeringen in preventie en vroegsignalering na verloop van tijd tot lagere uitgaven leiden.
- In stap 3 heeft AEF gekeken naar de sturingsmogelijkheden voor gemeenten om doelmatigheidswinst te realiseren bij de uitvoering van de Jeugdwet binnen de huidige uitgangspunten wat betreft onder andere doelgroep en voorzieningenniveau. Dit heeft AEF gedaan door een aantal maatregelen te onderzoeken.
- In stap 4 heeft AEF een aantal specifieke maatregelen in beeld gebracht die tot een mogelijke besparing leiden, maar waarvoor een wetswijziging nodig is.

AEF is het onderzoek in april 2020 gestart. Het rapport is medio december door de stuurgroep bestaande uit de opdrachtgevers van het onderzoek vastgesteld.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn de volgende:

- Stap 1: Gemeenten geven in 2019 € 1,6 tot € 1,8 miljard meer uit dan het budget dat t.b.v. de Jeugdwet is overgeheveld naar het gemeentefonds.[4] In onderstaande tabel zijn de kosten en het budget voor jeugdhulp in de periode 2015-2019 weergegeven[5].

[3] TK 2019-2020, 31839, nr. 699

[4] In het onderzoek zijn de tijdelijke extra financiële middelen voor het jaar 2019 buiten beschouwing gelaten. De in het onderzoek gepresenteerde extra uitgaven van gemeenten zijn exclusief de extra middelen à € 420 miljoen.

[5] De cijfers in de tabel zijn afkomstig uit het rapport van AEF, p. 77. De bedragen zijn afgerond tot 1 decimaal achter de komma.

(in miljarden €)**	2015	2016	2017	2018	2019
Budget gemeenten	3,8 mld.	3,7 mld.	3,6 mld.	3,7 mld.	3,8 mld.*
Uitgaven gemeenten	3,6 mld.	3,8 mld.	4,4/4,7 mld.	4,9/5,2 mld.	5,4/5,6 mld.
Waarvan					
Individuele voorzieningen	*3,2 mld.*	*3,3 mld.*	*3,9 mld.*	*4,3 mld.*	*4,7 mld.*
Meerkosten toegang en voorliggend veld***	*0,4 mld.*	*0,5/0,6 mld.*	*0,6/0,8 mld.*	*0,6/0,9 mld.*	*0,7/0,9 mld.*
Verschil (uitgaven MINUS budget)	-0,1/-0,2 mld.	0,1/0,2 mld.	0,9/1,1 mld.	1,2/1,5 mld.	1,6/1,8 mld.

* Dit is exclusief de € 420 mln. aan tijdelijk extra middelen die bij voorjaarsnota 2019 zijn toegevoegd.
** Afgerond op 1 decimaal.
*** AEF heeft voor meerkosten toegang en voorliggend veld een bandbreedte bepaald.

- Met name vanaf 2017 geven de gemeenten flink meer uit. In de jaren 2015 en 2016 waren het budget en de uitgaven min of meer in evenwicht.
- De extra uitgaven betreffen voor het overgrote deel een toename in de individuele maatwerkvoorzieningen, maar ook de meerkosten voor het voorliggend veld laten een stijging zien. Deze toename in de uitgaven kent verschillende oorzaken. De stijgende uitgaven in de jaren 2015-2019 voor individuele maatwerkvoorzieningen zijn het gevolg van (1) een toename van het aantal kinderen dat op jaarbasis jeugdzorg ontvangt (+ 16%) en (2) de kosten per cliënt zijn toegenomen (+ 16%). De stijging van het aantal cliënten in jeugdzorg wordt veroorzaakt door jeugdhulp, in het bijzonder jeugdhulp zonder verblijf. Voor jeugdbescherming namen de cliëntaantallen eerst af, maar nemen ze nu weer licht toe. Het niveau in 2019 lag daarmee nog 2,5% lager dan het niveau van 2015. Het aantal cliënten jeugdreclassering daalde met 20% sinds 2015.
- Opvallende constatering uit het onderzoek is dat de toename in het aantal jeugdigen met name wordt veroorzaakt doordat de uitstroom achterblijft bij de instroom. De instroom is sinds 2015 min of meer constant gebleven. De uitstroom blijft achter, doordat kinderen sinds 2015 steeds langer jeugdhulp ontvangen. Het onderzoek heeft niet gekeken naar de oorzaken van de achterblijvende uitstroom en de toename van kosten per cliënt. Er worden hier wel mogelijke verklaringen voor gegeven.
- Relatief meer gezinnen met hogere inkomens maken gebruik van jeugdhulp, met name ambulante jeugdhulp.

- Stap 2: Het onderzoek maakt inzichtelijk dat de brede inzet op preventie en vroegsignalering vooralsnog geen kosten bespaart, maar leidt tot een verhoogd voorzieningenniveau met hogere kosten. De onderzoekers hebben met andere woorden de verwachte boeggolf – eerst extra uitgaven die later leiden tot lagere uitgaven – niet kunnen aantonen. De onderzoekers stellen vraagtekens bij onderdelen van de beleidstheorie van de Jeugdwet en

concluderen dat een maatschappelijk debat over het benodigde voorzieningenniveau gewenst lijkt.
    - De onderzoekers geven aan dat de extra inzet op preventie mogelijk wel tot een hoger welzijn bij kinderen en hun ouders heeft geleid. Ook kunnen hierdoor besparingen in andere domeinen zijn gerealiseerd. Dit viel echter buiten de scope van het onderzoek.

- Stap 3: In het onderzoek is ook gekeken of de Jeugdwet door gemeenten doelmatiger en doeltreffender kan worden uitgevoerd zonder de doelgroep of het voorzieningenniveau te wijzigen. Hiervoor hebben de onderzoekers gekeken naar 17 maatregelen die aan het begin van het onderzoek zijn vastgesteld. Daarbij zijn veel maatregelen geselecteerd die aansluiten bij de huidige beleidstheorie van de Jeugdwet, waarin investeren in de voorkant tot besparingen leidt.
    - Slechts bij 5 van de 17 maatregelen is een doelmatigheidseffect aangetoond. De onderzochte maatregelen leveren een doelmatigheidswinst op van € 190 - € 240 miljoen binnen de Jeugdwet als aan alle randvoorwaarden is voldaan.
      Een deel van deze maatregelen leidt tot hogere kosten in de Wet Langdurige Zorg en bij de kinderopvangtoeslag.
    - De overige maatregelen leiden niet tot een besparing of heeft AEF deze niet kunnen kwantificeren.

- In stap 4 zijn twee maatregelen bekeken, waaronder de invoering van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. In de door AEF berekende variant kan hiermee € 0,8 tot € 1,2 miljard worden bespaard cq. inkomsten worden opgehaald.

Het onderzoek rondt af met adviezen voor het Rijk en gemeenten. Aan het Rijk wordt geadviseerd om de beleidstheorie van de Jeugdwet te heroverwegen en een fundamentele discussie te voeren over het gewenste voorzieningenniveau. Ook gemeenten moeten de discussie over het gewenste voorzieningenniveau voeren. Daarnaast is het advies aan gemeenten om een grotere nadruk te leggen op normaliseren, demedicaliseren en eigen kracht. Daarnaast kunnen gemeenten de onder stap 3 genoemde maatregelen oppakken die tot een doelmatigheidswinst leiden. Ook wordt gemeenten geadviseerd de belemmeringen voor uitstroom te onderzoeken en daarop te sturen en het beleid aan te scherpen op basis van inzichten uit het onderzoek. Als laatste adviseert AEF aan gemeenten de monitoring op beleidsdoelen te versterken, zodat tijdig bijsturen mogelijk is.

Appreciatie van het onderzoek
Het onderzoek maakt inzichtelijk dat gemeenten in 2019 € 1,6 tot € 1,8 miljard meer hebben uitgegeven dan het jeugdbudget. Daarnaast is de conclusie van het onderzoek dat gemeenten op basis van de huidige uitgangspunten van de Jeugdwet een structureel tekort hebben van € 1,3 tot € 1,5 miljard wanneer gemeenten de doelmatigheidswinst die in het onderzoek zichtbaar is gemaakt realiseren. Dit heeft ervoor gezorgd dat de financiële situatie van gemeenten verder onder druk is komen te staan.

De uitkomsten van het onderzoek maken inzichtelijk dat de ontwikkeling van de uitgaven niet houdbaar is. Het is daarom noodzakelijk om de effectiviteit en beheersbaarheid te vergroten, zowel door aanpassingen aan het stelsel als door effectievere sturing. Daarom is in onderling overleg tussen VNG en Rijk besloten

om aanvullend op de afspraak over de bestuurlijke weging van het onderzoek een stuurgroep *maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet* in te richten. Deze stuurgroep zal, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, maatregelen uitwerken die moeten bijdragen aan de financiële beheersbaarheid van de Jeugdwet. Bij het uitwerken van de maatregelen dient aandacht te worden besteed aan de voorwaarden waaronder en de termijn waarop maatregelen ingevoerd kunnen worden en effect sorteren.

Ook levert het door AEF verrichte onderzoek een aantal nieuwe vragen op. Bij de start van het onderzoek was de verwachting dat de inzet van preventie en vroegsignalering op termijn tot een kostenbesparing zou leiden (boeggolfeffect). Ook een deel van de onderzochte maatregelen gericht op een doelmatigere uitvoering was gestoeld op het uitgangspunt dat investeringen in vroegsignalering en preventie kosten kunnen besparen. Daarvan lijkt (vooralsnog) geen sprake te zijn.
Een belangrijk nieuw inzicht uit het onderzoek is dat de groei van het aantal kinderen dat op jaarbasis jeugdhulp ontvangt vooral toeneemt als gevolg van een achterblijvende uitstroom, in plaats van een hogere instroom. De oorzaken van de achterblijvende uitstroom zijn niet onderzocht. Ook de oorzaak van een hogere gemiddelde prijs per cliënt zijn niet onderzocht. Dit impliceert dat – in aanvulling op de maatregelen die onderzocht zijn in het onderzoek – effectieve sturingsmethoden voor gemeenten nodig zijn. In het uitwerken van de maatregelen door de stuurgroep zijn dit belangrijke aanknopingspunten. Hierbij zullen we ook zoeken naar de achterliggende factoren van deze conclusies en komen met voorstellen om deze factoren te beïnvloeden.

Het onderzoek laat zien dat de groei van jeugdhulpgebruik en dito kosten vragen om een bredere doordenking van het voorzieningenniveau.

Al deze overwegingen zullen verder worden betrokken bij de bestuurlijke weging.

Eerder[6] heeft de minister van BZK u geïnformeerd dat de voorlopige financiële gegevens van de gemeenten over 2019 - in het bijzonder de staatssecretaris van Financiën en de minister van BZK als fondsbeheerders - zorgen baren. Het onderzoek van AEF bevestigt deze zorgen. Het kabinet spreekt daarom in februari 2021 bestuurlijk met gemeenten over thema's die de gemeentefinanciën raken en de mogelijkheden om tekorten terug te dringen, waaronder de jeugdzorg.

Bestuurlijk proces
De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat gemeenten in een paar jaar tijd na de decentralisatie fors meer zijn gaan uitgeven aan jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De bestuurlijke weging moet op basis van het onderzoek een antwoord geven op de vraag hoe de omvang van het tekort via een combinatie van middelen en maatregelen (binnen en buiten de Jeugdwet) het hoofd kan worden geboden. De stuurgroep *maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet* gaat aan de slag met het uitwerken van maatregelen. Om tot een beheersing van de uitgaven te komen moet het Rijk gemeenten faciliteren met meer sturingsmogelijkheden en dienen gemeenten sturingsmogelijkheden beter te benutten. Hier staan Rijk en gemeenten samen voor aan de lat. Het onderzoek maakt duidelijk dat nadere keuzes noodzakelijk zijn ten aanzien van onder meer de inzet op preventie, het maatschappelijk

[6] TK 2019 – 2020, 35420, nr. 104

gewenste voorzieningenniveau en de uitgangspunten van de Jeugdwet. Afhankelijk van deze keuzes zijn aanpassingen in het jeugdstelsel nodig. De onderzoekers adviseren dat het belangrijk is als eerste ook het gesprek te voeren over de uitgangspunten van de Jeugdwet en het gewenste voorzieningenniveau.

Ter voorbereiding op de komende kabinetsformatie gaat het kabinet met de VNG in gesprek over de uitkomsten van het onderzoek zoals indertijd in mei 2019 afgesproken: '*De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng van de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend. Dit in het licht van de jeugdhulpplicht van gemeenten en de noodzaak van sluitende begrotingen. De uitkomsten van het onderzoek worden bestuurlijk gewogen in het licht van de door betrokken partijen verrichte inspanningen en afgesproken bestuurlijke maatregelen. Indien Rijk en gemeenten in de bestuurlijke weging niet tot overeenstemming komen, wordt een en ander voorgelegd aan een – gezamenlijk benoemde - commissie van wijzen die een semi-bindend oordeel geeft (vergelijkbaar met arbitrage)*.' [7]

In deze bestuurlijke weging worden de uitkomsten van het onderzoek gezamenlijk besproken en gewogen. Bij deze weging worden eveneens betrokken de door partijen verrichte inspanningen om een beter, effectiever en efficiënter jeugdhulpstel te bewerkstelligen en eerder afgesproken bestuurlijke maatregelen en de uitkomsten van andere onderzoeken betrokken. Besluitvorming over een structurele oplossing in termen van benodigd budget en aanpassing in het stelsel vanaf 2022 zal aan een volgend kabinet zijn.

Daarnaast zullen de maatregelen uit de stuurgroep *maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet* bij de bestuurlijke weging worden betrokken.

De bestuurlijke weging moet op basis van het onderzoek een antwoord geven op de vraag hoe de omvang van het tekort via een combinatie van middelen en maatregelen het hoofd kan worden geboden. Dit is het gezamenlijke voorwerk met de VNG voor de keuzes die in de kabinetsformatie gemaakt moeten worden. De bestuurlijke weging is een zwaarwegende inbreng ten behoeve van een nieuw kabinet om een integrale afweging te maken over (1) financiën en (2) noodzakelijke aanpassingen aan het jeugdhulpstelsel, zowel beleidsmatig als in de uitvoering. Met deze inbreng wordt het nieuwe kabinet in staat gesteld een integrale afweging te maken.

Voor 1 maart 2021 wordt door het kabinet en VNG gezamenlijk een tussenstand van de bevindingen van de stuurgroep tot dan toe en het vervolgproces bestuurlijk besproken, waaronder de contouren van mogelijke scenario's van middelen en (varianten van) maatregelen. Ook bespreken partijen dan de relatie tussen deze tussenstand, de dan geldende financiële situatie bij gemeenten en vindt het gesprek plaats over thema's die breder de gemeentefinanciën raken.

Mochten Rijk en gemeenten in de bestuurlijke weging niet tot overeenstemming komen, bestaat de mogelijkheid om geschilpunten voor te leggen aan een – gezamenlijk benoemde - commissie van wijzen die een semi-bindend oordeel geeft (vergelijkbaar met arbitrage). Deze commissie zal haar oordeel moeten geven voordat de kabinetsformatie is afgerond.

[7] TK 2018 – 2019, 31839, nr. 657

Het oordeel van de commissie van wijzen op de geschilpunten zal eveneens aan de bestuurlijke weging toegevoegd worden, en dient daarmee als inbreng voor de kabinetsformatie. De doelstelling is dit proces uiterlijk 1 mei af te ronden.

Kenmerk
1801927-216254-J

Zodra de uitkomsten van de bestuurlijke weging van het bijgevoegde onderzoek en het rapport van de stuurgroep naar aanvullende maatregelen beschikbaar zijn, zullen we uw Kamer informeren. Dit proces zal tijdig worden afgerond, zodanig dat de opbrengsten inbreng zijn voor de kabinetsformatie. Een volgend kabinet kan vervolgens integraal besluiten over de inrichting van het jeugdstelsel en het bijbehorende structurele budget voor de uitvoering van de Jeugdwet.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Paul Blokhuis