

Position paper van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voor de Commissie van Deskundigen Hervormingsagenda Jeugd. Opgesteld naar aanleiding van de deelname van raadslid Peter Verheij aan een expertsessie van deze commissie op 4 juni 2026, over bestuurlijk-organisatorische houdbaarheid.

Vooraf

Het Rijk heeft gemeenten een breed pakket aan medebewindstaken opgedragen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert een disbalans in dit pakket tussen de taken, middelen (budgetten), beleidsvrijheid (mandaten, bevoegdheden en aansturing) en risicoverdeling. Het Rijk en de VNG delen deze constatering.¹ De ROB pleit voor meer inzicht in deze disbalans. Zo kan de balans in de financiële verhoudingen worden hersteld, de democratische verantwoording correct plaatsvinden én het goede gesprek tussen overheden weer worden gevoerd.²

Ook voor de jeugdzorg zijn er vanuit het Rijk medebewindstaken opgedragen aan gemeenten. De ROB heeft in de expertsessie toegelicht dat de advisering over de disbalans, en hoe die te herstellen, ook bij deze taken aan de orde is. In deze position paper is deze toelichting op schrift gesteld.

Disbalans bij jeugdzorg

Jeugdzorg is een belangrijke en financieel omvangrijke medebewindstaak. Veel gemeenten ervaren onvoldoende grip op deze taak, en het perspectief van de inwoners op de jeugdzorg heeft weinig aandacht. Er is veel onduidelijk over de taak, over de afbakening ervan, de gemeentelijke beleidsvrijheid, middelen (op langere termijn), en risicodeling. Het is dan ook een prominent voorbeeld van een medebewindstaak die niet in balans is. Het herstellen van de balans heeft spoed, zowel inhoudelijk (de kinderen met de meeste baat bij goede jeugdzorg krijgen die niet altijd) als vanwege de almaar stijgende kosten. De adviezen van de commissie van Zwol (2021) en de commissie-Van Ark (2025) hebben niet tot de noodzakelijke oplossingen geleid.

De ROB pleit ervoor de disbalansen in de jeugdzorg weg te nemen. Het gaat dan om disbalans tussen de taken, middelen (budgetten), beleidsvrijheid (mandaten, bevoegdheden en aansturing) en risicoverdeling. Dit wordt hierna, op deze vier onderdelen, toegelicht.

1. De taak

De medebewindstaak jeugdzorg is onvoldoende afgebakend en daardoor nauwelijks begrensd. Voor de lokale democratie is het van belang dat duidelijk is welke onderdelen van de jeugdzorg verplicht zijn en welke onderdelen optioneel zijn. Er zijn open eindes in de doelgroep (toegang zonder harde criteria), de hulpvraag (takenpakket lijkt onbeperkt, welke problemen van welke kinderen hebben prioriteit?) en in de behandeling (wanneer is een traject klaar). Er zijn (bijna) geen instrumenten om de instroom te beperken en de doorstroom te bevorderen, zoals een macrobeheersingsinstrument of eigen bijdragen. In andere sectoren in zorg en sociale zekerheid, zoals de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Werkloosheidswet (WW), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn er wel duidelijke toegangscriteria en afbakening.

¹EK (2026). Verslag behandeling Begroting gemeentefonds 2026. Kamerstuk 2025/2026 nr. 33;

²ROB (2025). *Afrekenen met disbalans*; ROB (2025). Meters maken met medebewind; ROB (2026). Duidelijkheid in de disbalans.

Hoe verder?

- Eerst de politiek, dan de techniek: vershaf zo snel mogelijk duidelijkheid over wat de jeugdzorgtaak precies inhoudt, inclusief toegangscriteria en afbakening. Houd hierbij rekening met aanpalende beleidsterreinen, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg en de jeugdbescherming. Maak de beleidsvrijheid, middelen en risicoverdeling hiermee congruent.
- Bij de taakdiscussie hoort ook een schaaldiscussie.³ Welke overheid is het meest geschikt om een bepaalde (deel)taak uit te voeren? Een voor de hand liggende taakverdeling bij jeugdzorg tussen Rijk en gemeenten is om bij het Rijk (bijvoorbeeld via de Zvw) te laten wat opgelegd wordt (wat moet) en bij de gemeenten de lichtere vormen van jeugdzorg en de preventie te leggen (wat kan). Deze taakverdeling ligt voor de hand omdat bij hetgeen "wat kan" de beoordeling van de specifieke (lokale) omstandigheden meer aan de orde is, en gemeenten daartoe goed in staat kunnen zijn omdat zij dicht bij de burger staan. Bij hetgeen "wat moet" heeft de Rijksoverheid meer schaalgrootte dan gemeenten, waarmee zij meer tegenwicht kunnen geven aan soms zeer gespecialiseerde jeugdzorgaanbieders. Ook kan het Rijk de risico's hierbij beter opvangen.

2. Beleidsvrijheid

Gemeenten hebben onvoldoende invloed op de omvang van de jeugdzorgtaken. Hun verplichtingen volgen uit wetgeving en uit de interpretatie daarvan door andere instanties. Wat de medische sector of een rechter nodig acht aan jeugdbescherming en jeugdreclassering, zijn de gemeenten verplicht te leveren. Maar onduidelijk is welke beleidsvrijheid ze daarbij hebben.

Daarnaast is de verplichte samenwerking in de regio een belangrijke factor in de beperkte invloed en grip van gemeenten op deze taken. De regionale opschaling is behulpzaam voor de zorgaanbieders, maar niet voor gemeenten omdat zij hiermee de regie (vrijwel) kwijt zijn. Over de uitvoering van de hervormingsagenda jeugd zijn er bij gemeenten zorgen over dat dit leidt tot meer verplichtingen, wat de beleidsvrijheid voor gemeenten verder zou uithollen.

Hoe verder?

- Gemeenten moeten beleidsvrijheid hebben over die onderdelen van de jeugdzorg waarbij verschillen in het voorzieningenniveau tussen gemeenten maatschappelijk acceptabel en wenselijk zijn. Voor collectieve voorzieningen worden verschillen tussen gemeenten eerder geaccepteerd dan voor persoonsgebonden voorzieningen. Denk aan het onderscheid tussen lichte opgroei problemen en specialistische jeugd-ggz.⁴
- Er wordt gewerkt aan samenwerking in de hele keten van jeugdhulp en jeugdbescherming; ook daar moeten afspraken worden gemaakt over de bekostiging.

3. Inzicht in risicoverdeling

Er zijn slechts zeer abstracte en weinig uitgewerkte afspraken over risicoverdeling tussen Rijk en (het collectief van) gemeenten aan de hand van wie waarop kan sturen. Duidelijkheid over de risicoverdeling is van belang om te weten wie voor welke kosten opdraait. De ambiguïteit bij deze afspraken is daarom ook een (voortdurende) belemmering in de financiële discussie over deze jeugdzorgtaken.⁵

Hoe verder?

- Zorg voor een duidelijke risicoverdeling. Dit kan bijvoorbeeld met een vangnetconstructie zoals bij de BUIG of middels een hardheidsclausule. Wie de tekorten door het optreden van risico's betaalt, zou in principe ook degene moeten zijn die het risico kan beïnvloeden. Afhankelijk van het risico kunnen dat de gemeenten gezamenlijk zijn, het Rijk, regiogemeenten of ketenpartners.⁶

³ Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek*.

⁴ ROB. (2019). *Beleidsvrijheid geduid: beleidsvrijheid bij decentrale taken*.

⁵ Deskundige commissie hervormingsagenda jeugd. (2025). *Groeipijn*.

⁶ Toetsingscommissie vangnet participatiewet. (2025). URL: <https://www.toetsingscommissievp.nl/>; Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Geld (om te) zorgen: naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*.

4. Middelen

In overeenstemming met artikel 108, derde lid, Gemeentewet dient het Rijk te voorzien in de bekostiging van medebewindstaken, zoals jeugdzorg. Maar, nu er veel onduidelijkheid is over de taak jeugdzorg, is het ook onduidelijk in hoeverre het budget dat het Rijk beschikbaar stelt toereikend is.⁷ Toch domineren discussies over financiën nu de gesprekken over de jeugdzorg en worden discussies over de onduidelijkheid in de jeugdzorgtaak, en de noodzakelijke inhoudelijke keuzes, nauwelijks gevoerd.

Voor de uitvoering van jeugdzorg geeft het Rijk budget aan gemeenten met de Algemene Uitkering (AU) uit het gemeentefonds. De verdeling van de middelen tussen gemeenten vanuit het gemeentefonds, gebeurt momenteel voor de jeugdzorg-taken met slechts vier verdeelmaatstaven, wat weinig is. Daarmee is de toedeling van middelen voor deze taak weinig toegesneden op de lokale situatie. Daarbij groeit het jeugdzorgbudget als onderdeel van het gemeentefonds mee met het accres en dus het bruto binnenlands product. Het budget groeit daarmee niet mee met de jeugdzorgkosten; de financiële risico's (en dus de rekening) voor extra kosten van de jeugdzorgtaken, ligt daarmee bij gemeenten. Dat het Rijk herhaaldelijk bezuinigingen aankondigt op de jeugdzorg, maar daarbij geen passende beperking en afbakening regelt voor de taken, vertroebelt de situatie verder.

Hoe verder?

- De omvang van het jeugdzorgbudget moet aansluiten op de taak, beleidsvrijheid en risicoverdeling – ook in relatie tot samenwerkingspartners. Het budget moet bovendien navolgbaar zijn, zodat duidelijk is of het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt (in overeenstemming met artikel 108 Gemeentewet) én voor het goede gesprek tussen Rijk en gemeenten. Deze budgetten moeten ook vrij besteedbaar zijn vanwege de beleidsvrijheid van gemeenten en om het voeren van integraal beleid mogelijk te maken.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

De Raad voor het Openbaar Bestuur is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de democratie. Zowel de ministeries als de Eerste en Tweede Kamer kunnen de ROB om advies vragen.

⁷ ROB. (2026). *Naar een slagvaardige overheid*; Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek* ; Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Geld (om te) zorgen: naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*.