

Voor: Bestuurlijke en ambtelijke leden van de Vijfhoek Hervormingsagenda Jeugd
Van: Commissie van Deskundigen Hervormingsagenda Jeugd
Betreft: Toetsingskader Deskundigencommissie voor midterm advies
Datum: September 2024

Per 1 april 2024 is de Commissie van Deskundigen Rijk|VNG Hervormingsagenda Jeugd (kortgezegd, de commissie) ingesteld. Met dit memo schetst de commissie hoe zij naar de opdracht kijkt en welk toetsingskader zij hanteert om tot haar midterm advies (kortgezegd, advies) te komen.

Achtereenvolgens gaat dit memo in op:

- Uitgangspunten oordeelsvorming
- Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria

UITGANGSPUNTEN OORDEELSVORMING

- De commissie heeft tot taak om voor 1 februari 2025 “*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.*”
- Partijen zijn volop bezig met de uitvoering van de Hervormingsagenda. De commissie kiest ervoor deze inspanningen te beoordelen in het licht van de bedoeling van de Hervormingsagenda: een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdstelsel.
- De commissie gaat uit van een waarderende onderzoeksbenadering. Dat betekent dat de commissie constructief-kritisch kijkt naar de uitvoering, de gemaakte (financiële) afspraken en ontwikkelingen die van invloed zijn op het jeugdstelsel.
- De commissie beoogt met haar advies inzicht te geven welke mechanismen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen achter de Hervormingsagenda Jeugd.
- De commissie kiest ervoor om de uitvoering van de Hervormingsagenda *als geheel* te beoordelen. Dat betekent dat de commissie zich primair richt op een *beoordeling van de voortgang op het niveau van ambities en doelen* uit de Hervormingsagenda. De commissie maakt gebruik van de beschikbare monitoringsinformatie om te beoordelen in hoeverre *output* en *acties* nagekomen worden; de commissie doet daar geen eigenstandig onderzoek naar.
- Door op het niveau van ambities en doelen de voortgang van de Hervormingsagenda te beoordelen, heeft de commissie oog voor samenhang tussen de maatregelen en de focus op het overall doel van de Hervormingsagenda, ook in samenhang met ontwikkelingen in aanpalende domeinen en thema’s, waaronder de GGZ, onderwijs en armoede.
- De commissie geeft in haar advies nadrukkelijk aandacht aan de interbestuurlijke en financiële verhoudingen die ten grondslag liggen aan de Hervormingsagenda. Tussen Rijk en gemeenten zijn vier principes afgesproken:
 1. 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;
 2. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet;
 3. Gemeenten dragen de financiële verantwoordelijkheid voor bovenwettelijke initiatieven;
 4. Onvoorziene omstandigheden en autonome groei vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk.De commissie onderkent de behoefte van Rijk en gemeenten aan een robuuste en heldere uitspraak van de commissie over de werking van deze principes in de praktijk en de consequenties hiervan, in het licht van de uitgaven aan jeugd.

- Ten tijde van instelling van de commissie was nog geen sprake van een nieuw kabinet. Met het nu beschikbare hoofdlijnenakkoord en de uitwerking daarvan in een regeerprogramma in september 2024, acht de commissie het wenselijk de realisatie van de afspraken uit de Hervormingsagenda mede in het licht van deze (nieuwe) beleidskeuzes te beschouwen. Daarbij kijkt de commissie in de eerste plaats naar de consequenties die het regeerprogramma heeft voor doelbereik van de Hervormingsagenda en de onderliggende financiële afspraken. Daarnaast spiegelt de commissie op de consequenties van het regeerprogramma op de interbestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten in relatie tot het jeugdstelsel. Tot slot beziet de commissie de consequenties van het regeerprogramma op ontwikkelingen in andere maatschappelijke domeinen die hun weerslag hebben op het jeugdstelsel.
- De opdracht van de commissie bestaat uit twee delen: het midterm advies in januari 2025 en het eindadvies in januari 2028. Voor het midterm advies geldt het volgende:
 - Het midterm advies is te typeren 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 haar midterm advies onderscheid naar het geven van een zwaarwegend advies over de inzet van financiële middelen en de bijbehorende risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten voor de komende jaren, en het formuleren van aandachtspunten bij de invulling van een nieuw financieringsmodel jeugd voor de langere termijn.
- De commissie baseert haar advies op:
 - Beschikbare relevante documenten en monitoren. Gegeven de beperkte tijd tussen instelling van de commissie (1 april 2024) en de oplevering van het advies (januari 2025), kiest de commissie ervoor in deze fase geen extern aanvullend onderzoek te laten uitvoeren. De commissie houdt wel de mogelijkheid open om in haar advies suggesties te doen voor aanvullend onderzoek in de periode 2025 – 2028, als bouwsteen voor het eindadvies in januari 2028.
 - Eigen veldwerk. De commissie hecht eraan betrokken partners, belanghebbenden en deskundigen ruimte te geven om hun inzichten en ervaringen met de commissie te delen. Daartoe benut de commissie de reflecties van de klankbordgroep van jongeren die speciaal hiervoor is samengesteld. Daarnaast organiseert de commissie diverse rondetafelgesprekken. De commissie nodigt gesprekspartners uit om voorafgaand aan het rondetafelgesprek een position paper (maximaal 2 A4) in te sturen om hun aandachtspunten naar voren te brengen. Tot slot biedt de commissie partners de mogelijkheid om via de mail hun ervaringen aan de commissie mee te geven.

ONDERZOEKSVRAGEN EN BEOORDELINGSCRITERIA

Op basis van de genoemde uitgangspunten heeft de commissie één hoofdvraag en zes centrale vragen geformuleerd waar het advies antwoord op zal geven:

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

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?*

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

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?*

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 het jeugdzorgstelsel.