

Inleiding

De circulaire Gemeentefonds is grondslag voor het opnemen van de bedragen aan Algemene uitkering uit het gemeentefonds in de begroting en meerjarenraming. In de meicirculaire 2019 is opgenomen dat:

Het kabinet heeft besloten extra middelen toe te voegen aan het jeugdhulpbudget. In 2019 gaat het om € 420 miljoen (waarvan € 20 miljoen tijdelijk aan de jeugdautoriteit beschikbaar wordt gesteld, zie paragraaf 2.4.4) en in 2020 en 2021 om jaarlijks € 300 miljoen. De middelen worden verdeeld via de maatstaven van het subcluster Jeugdhulp (verdeling voormalige integratieuitkering Sociaal domein, onderdeel Jeugd). Aanvullend wordt onderzoek verricht om te kunnen bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben. Daarnaast worden de komende maanden bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk en VNG over hoe het jeugdhulpstelsel effectiever, efficiënter en beter kan gaan functioneren. Meer informatie is te vinden in de brief die op 27 mei jl. aan de VNG is verzonden.

In de brief van de minister en staatssecretaris van VWS aan de VNG van 27 mei 2019 met kenmerk 1535302-191323-J over de voorjaarsbesluitvorming jeugdzorg en ggz (bijgevoegd) is toegelicht waarom er voor drie jaar extra middelen zijn toegevoegd:

“De extra financiële middelen voor de geconstateerde volumegroei worden voor drie jaar beschikbaar gesteld. Het Rijk kan gemeenten op dit moment financieel niet structureel tegemoetkomen. Het verdiepend onderzoek stelt immers dat daartoe de grondslag ontbreekt: de vraag of de geconstateerde groeiende vraag naar jeugdzorg een boeg golf is of, en zo ja in welke mate, een structureel karakter heeft, is nog niet te beantwoorden. Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat gemeenten belang hebben bij meerjarige zekerheid over het jeugdzorgbudget.”

Ook is in de brief de zwaarwegendheid van het onderzoek naar de structurele middelen benoemd:

“De opdrachtformulering zal bepaald worden met instemming van zowel het Rijk als de VNG. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijke partij(en). 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 verrichtte inspanningen en afgesproken bestuurlijke maatregelen. Indien Rijk en gemeenten in de bestuurlijke weg 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).”

Tevens is in die brief de volgende passage opgenomen:

“Het is van belang dat de provinciale toezichthouders het voorgenomen onderzoek en de uitkomsten daarvan meeweegt in de beoordeling van de meerjarenraming in de gemeentelijke begroting. Het Rijk komt hiertoe in overleg met de provinciale toezichthouders tot een richtlijn ten aanzien van de meerjarenraming jeugd in de gemeentelijke begroting. Deze richtlijn wordt

door de provinciale toezichthouder op uniforme wijze gehanteerd. De richtlijn is erop gericht dat de toezichthouder meeweegt dat er nog onderzoek loopt dat erop is gericht om een nieuw kabinet te laten besluiten over een passend budget voor 2022 en latere jaren. Hierdoor worden gemeenten in staat gesteld om in het licht van de afspraken een meerjarenraming in de begroting op te nemen voor uitgaven jeugd.”

Het Ministerie van BZK, VNG en de provinciale toezichthouders hebben de volgende richtlijn afgesproken.

2019, 2020 en 2021

Voor de jaren 2019, 2020 en 2021 heeft het kabinet respectievelijk € 400 miljoen, € 300 miljoen en € 300 miljoen extra middelen jeugdzorg beschikbaar gesteld. Deze extra middelen zijn toegevoegd aan de algemene uitkering. Zie tabel 2.2.1 op pagina 8 van de meicirculaire. De algemene uitkering is naar de aard van de raming structureel. Het feit dat de algemene uitkering korttijdelijk fluctueert, in dit geval door de extra middelen jeugdzorg, betekent niet dat deze hogere baten als incidenteel aangemerkt worden. De via de algemene uitkering extra beschikbaar gestelde middelen jeugdzorg zijn voor de jaren 2019 tot en met 2021 derhalve als structureel aan te merken. Dit is in lijn met de notitie structurele en incidentele lasten en baten van de commissie BBV die bepaalt dat de soort of de eigenschap van een begrotingspost binnen een taakveld in eerste instantie bepalend is of een post als incidenteel of structureel aangemerkt wordt.

2022 en 2023

Op dit moment is niet zeker of uitgaven structureel en autonoom zijn, danwel onderdeel van een tijdelijke boeggolf, lokaal beleid, of anderszins. Daarmee is het niet zeker dat er vanaf 2022 extra budget (in dezelfde omvang als in 2021) nodig is. Een nieuw kabinet besluit of, en zo ja in welke mate, extra middelen beschikbaar worden gesteld. Gemeenten spelen zelf ook een actieve rol in de transformatie en daarmee ook in het kunnen beperken van de uitgaven.

Met ingang van 2022 zijn de extra middelen jeugdzorg niet begroot. Zie tabel 2.2.1 op pagina 8 van de meicirculaire. Omdat de extra middelen jeugdzorg met ingang van 2022 niet meer opgenomen zijn in de algemene uitkering, is het niet meer reëel om deze extra middelen jeugdzorg te ramen bij de algemene uitkering. Het volgend kabinet besluit over het budget vanaf 2022 op basis van zwaarwegend onderzoek.

Het is primair aan gemeenten om te bepalen hoe zij baten en lasten ramen.

Indien gemeenten voor de jaren 2022 en 2023 gebruik willen maken van een stelpost om een sluitende meerjarenraming te presenteren, accepteert de toezichthouder deze tot een maximum van (het meest actuele beeld van het gemeentelijk aandeel in) € 300 miljoen voor 2021.

Richtlijn ramen extra middelen jeugdzorg in begroting en meerjarenraming

Voorwaarde hierbij is dat de gemeente tevens zelf maatregelen neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz, mede gericht op beheersing van de kosten. Gemeenten kunnen hier immers ook op sturen.

Financieel toezicht

De provinciale toezichthouders hanteren deze richtlijn op uniforme wijze. Echter, wanneer inclusief de volgens deze richtlijn geraamde extra middelen jeugdzorg, sprake is van een begroting die niet structureel en reëel in evenwicht is en het niet aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht bereikt wordt in uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming, kan preventief toezicht niet achterwege blijven.

Resumé

- 1 De extra middelen jeugdzorg voor de jaren 2019 tot en met 2021, die onderdeel uitmaken van de algemene uitkering, worden als structureel dekkingsmiddel aangemerkt.
- 2 Voor de jaren 2022 en 2023 kan door de gemeente een stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' geraamd worden: per gemeente naar rato van de € 300 miljoen (in 2021).
- 3 Deze stelpost 'Uitkomst onderzoek jeugdzorg' kan als structureel opgenomen worden.
- 4 Voorwaarde is dat daarnaast gemeente tevens zelf maatregelen neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz mede gericht op beheersing van de kosten. Gemeenten spelen immers zelf ook een actieve rol in de transformatie en daarmee ook in het kunnen beperken van de uitgaven.

Tot slot

Het Rijk heeft met de VNG afgesproken dat in het najaar van 2020 nieuw onderzoek is afgerond. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek jeugdzorg, de ontwikkelingen van het gemeentelijke beleid en de besluitvorming van het volgende kabinet zal de situatie in 2022 en 2023 duidelijk worden. Indien het besluit van het nieuwe kabinet niet tijdig verwerkt kan worden in de gemeentebegrotingen 2021 dan geldt deze richtlijn ook voor de begroting 2021 en meerjarenraming 2022 – 2024. Indien er aanleiding toe is kan er voor de begroting 2021 een nieuwe richtlijn geformuleerd worden.