Bestuurlijke uitgangspunten rondom voorkomen en verkorten van open residentiële jeugdhulp

Opgave

Jeugdigen zo thuis mogelijk laten opgroeien is een belangrijke opgave binnen de jeugdhulp waar partijen, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, de afgelopen jaren op hebben ingezet.

Afhankelijk van de situatie, kan zo thuis mogelijk er op verschillende manieren uitzien. Idealiter groeien jeugdigen in hun eigen thuissituatie op, met ambulante hulp indien nodig. Als dat niet lukt, spelen pleegzorg en gezinshuizen in de regio een belangrijke rol om jeugdigen een thuis te bieden. Wanneer residentiële jeugdhulp toch noodzakelijk is, willen we dat dit deel uitmaakt van een ambulant traject: tijdelijk en gericht op zo snel mogelijk terug naar thuis. Binnen residentieel verblijf wordt een veilig en positief leefklimaat én maatwerk geboden. We zetten maximaal in op het voorkomen van verhuizingen. Dit heeft een groot ontwrichtend effect op jongeren. In de Hervormingsagenda is het belang van zo thuis mogelijk opgroeien voor jeugdigen opnieuw onderstreept.

Financiële houdbaarheid

De verdere beweging naar zo thuis mogelijk opgroeien zoals geformuleerd in de Hervormingsagenda beoogt ook bij te dragen aan de financiële houdbaarheid van het jeugdstelsel. Vanuit de overweging dat door zo thuis mogelijk opgroeien er: 1) substitutie plaats vindt van residentieel (open en gesloten) verblijf naar ambulante hulp, pleegzorg en gezinshuizen, 2) residentieel verblijf verkort kan worden én 3) er minder doorplaatsingen binnen de residentiële zorg gerealiseerd kunnen worden.

Hierbij is afgesproken dat alle accounthoudende jeugdregio's en gemeenten investeren met de jeugdhulppartners, waaronder de GI's, in alternatieve vormen van zorg/hulp om inzet van residentieel verblijf te voorkomen en een succesvolle terugkeer naar huis te bevorderen. In het financiële kader van de Hervormingsagenda is afgesproken tussen de VNG en het Rijk dat het voorkomen en verkorten van (open én gesloten) residentieel verblijf gepaard gaat met een korting ad €148 mln. structureel.[1]

Reikwijdte uitgangspunten

Het wenkend perspectief van zo thuis mogelijk opgroeien voor jeugdigen is groot maar ook ingewikkeld. Verwijzingen naar én zorgpaden voorafgaand aan residentiële (open en gesloten) plaatsingen zijn diffuus en aangrijpingspunten niet eenduidig of kwantificeerbaar. Het is een beweging van een lange adem waarbij de kosten de baten vooruitgaan. Tot slot is de beweging ook afhankelijk van andere domeinen, zoals onderwijs, wonen, volwassenenzorg en bestaanszekerheid. In deze bestuurlijke uitgangspunten spreken VNG en het Rijk af hoe zij, gezamenlijk, werken aan de opgave om open residentiële plaatsingen te verkorten en voorkomen. Onderdeel hiervan is de

[1] Daarnaast is er een verzachting van €74 mln is ingeboekt t.b.v. kleinschaligheid van gesloten jeugdhulp (daar waar deze noodzakelijk blijft). Gezamenlijk leidt dit tot de besparingsopgave van €74 mln zoals opgenomen in de Hervormingsagenda Jeugd.

aanwending van de incidentele middelen die vanuit het financiële kader van de Hervormingsagenda beschikbaar zijn voor deze opgave. Dit gaat om in totaal €97,7mln over de jaren2026, 2027 en 2028.[2]

Deze middelen volgen op de reeds beschikbaar gestelde middelen ad €182 mln. voor de frictiekosten voor de afbouw van de gesloten jeugdhulp en de ombouw naar kleinschaligheid daar waar gesloten jeugdhulp nog noodzakelijk blijft. Hierover zijn in 2024 reeds bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk, VNG en Jeugdzorg Nederland.[3] Deze worden, parallel aan deze uitgangspunten, herijkt. Deze herijking én voorliggende bestuurlijke uitgangspunten dienen in samenhang te worden bezien om invulling te geven aan de ambitie vanuit de Hervormingsagenda om residentiële jeugdhulp terug te dringen en jeugdigen zo thuis mogelijk te laten opgroeien.

Uitgangspunt 1: Aanpak per jeugdregio

Het Rijk stelt via een Decentralisatie Uitkering circa €77 miljoen ter beschikking aan 41 gemeenten voor het voorkomen en verkorten van open residentiële jeugdhulp en het voorkomen van doorplaatsingen binnen de residentiele zorg. Zo kunnen middelen door jeugdregio's aangewend worden passend bij de regionale visie en regionale zorglandschap.

We zien dat het aantal gedwongen uithuisplaatsingen daalt, en dat het vaker lukt om jeugdigen thuis te laten opgroeien. Maar we zien ook dat wanneer jeugdigen toch in residentieel verblijf terechtkomen, er bij gebrek aan passende jeugdhulp of gebrek aan hulp in de regio, te vaak noodgedwongen wordt gekozen voor hulpaanbod dat niet biedt wat deze jongeren écht nodig hebben. En er wordt gezocht naar een oplossing buiten bestaande contracten. Dit gaat onder andere om één-op-één plaatsingen (bijvoorbeeld op vakantieparken) en/of (buitencontractuele) plaatsingen op een plek ver van huis, die vaak niet aansluiten bij wat jongeren nodig hebben, zonder onderwijs of dagbesteding, die ook nog eens zeer kostbaar kunnen zijn. Hierbij blijken er grote verschillen tussen regio's.[4] Dit is onder andere het gevolg van verschillen tussen regio's in het zorglandschap en samenwerking en afspraken tussen verwijzers, zorgaanbieders en gemeenten.

De beweging om open residentiële jeugdzorg te voorkomen en te verkorten is onderdeel van bredere ontwikkelingen binnen jeugdregio's. De manier hoe deze beweging verder gerealiseerd wordt en kan worden geïntensiveerd verschilt per regio. Dit is onder andere afhankelijk van regiovisie, het zorglandschap, inkoop, en verwijsprocessen. Een grote mate van beleidsvrijheid is daarom het meest geëigend. Het Rijk en VNG spreken af dat het aan jeugdregio's is om, in het verlengde van de reeds ingezette beweging, verder invulling te geven aan de beoogde doelstellingen rondom het voorkomen en verkorten van open residentieel verblijf.

Het Rijk stelt voor dit doel €77 miljoen ter beschikking. Na een afdracht van €250.000 aan het BTW compensatiefonds worden de beschikbare middelen via een Decentralisatie Uitkering meerjarig beschikbaar gesteld aan de jeugdregio's.[5] Dit geeft jeugdregio's de ruimte om, passend bij de regionale context, in te zetten op het voorkomen en verkorten van open residentieel verblijf. Veelal is de beweging richting zo thuis mogelijk opgroeien reeds ingezet en onderdeel van de regiovisie. Jeugdregio's werken hierbij samen met zorgaanbieders en gecertificeerde instellingen. Jeugdregio's

[2] Het gaat hierbij om de jaartallen waarin de beschikbare middelen worden uitgekeerd. Dit betreft geenszins de verplichting dat besteding in het betreffende jaar dient plaats te vinden.
[3] Bestuurlijke afspraken transformatie gesloten jeugdhulp | Rijksoverheid.nl
[4] Verwijzing naar rapport uitvraag één op één en butenregionale buitencontractuele plaatsingen.
[5] De onderbouwing van de afdracht aan het BTW-compensatiefonds is als bijlage 2 bijgevoegd bij de bestuurlijke afspraken.

kunnen met deze middelen hier een verdere impuls aan geven om open residentieel verblijf te voorkomen en te verkorten. Inzet van de jeugdregio's wordt, in overleg met zorgaanbieders en gecertificeerde instellingen, op de volgende onderdelen gepleegd:

- Voorkomen van open residentiele jeugdhulp.
- Verkorten van open residentiële jeugdhulp.
- Voorkomen doorplaatsingen binnen residentiële zorg.

Andere uitkeringsvarianten zijn overwogen. Reden hiervoor zijn de recente standpunten van zowel Rijk als VNG om specifieke uitkeringen te beperken, mede volgend uit het nieuwe afwegingskader Specifieke Uitkeringen[6]. Daarnaast is, met SPUKs zoals vastgoedtransitie residentiële jeugdhulp en transformatie gesloten jeugdhulp, ervaring opgedaan dat de noodzakelijke bestedingsvrijheid voor gemeenten om aan te sluiten bij de regionale situatie in de praktijk leidt tot complexe afbakeningsvraagstukken, risico's op juridische trajecten en hoge verantwoordingslasten.

Uitgangspunt 2: Verdeelsleutel DU

Beschikbare middelen worden verdeeld op basis van de verdeelsleutel voor de algemene uitkering. De middelen worden uitgekeerd aan de grootste gemeente in de jeugdregio.

Om de hoogte van het te verdelen bedrag vast te stellen, wordt de verdeelsleutel Individuele voorzieningen Jeugd gehanteerd zoals in de algemene uitkering.

Voor de indeling in jeugdregio's wordt aangesloten bij de indeling zoals geformuleerd in artikel 2.2.2 van het Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. Gelet op de verschillende samenwerkingsvormen die er op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk zijn in een jeugdregio wordt het beschikbare bedrag uitgekeerd aan de grootste gemeente in de jeugdregio. Het is aan de jeugdregio om hierover, passend bij de door hen gekozen samenwerkingsvorm, regionale besluitvorming te organiseren en afspraken te maken.

In 2026, 2027 en 2028 ontvangen gemeenten de bedragen zoals verdeeld via bijlage 1.[7]

2026	€24,8 mln
2027	€37,1 mln
2028	€14,8 mln
Totaal	€76,7 mln

Uitgangspunt 3: Landelijke regie op kwaliteitsimpuls en ondersteuning

Er wordt in 2027 en 2028 €20,7 miljoen gealloceerd op de begroting van VWS.

Deze middelen worden uitsluitend ingezet indien, uit bestuurlijk overleg tussen VNG en VWS blijkt dat een landelijke impuls of noodzakelijk is om de doelstellingen rondom het voorkomen en verkorten van residentiële jeugdhulp te bereiken.

Indien deze middelen niet nodig blijken worden deze in 2027 en 2028 gealloceerd richting de DU.

[6] Afwegingskader Specifieke Uitkeringen

[7] Afhankelijk van de interne allocatie van middelen VWS schuift mogelijk een beperkt deel van deze middelen (maximaal 15%) van middelen '26 naar '27.

Het is aan jeugdregio's hoe, in hun regio, het beste invulling gegeven kan worden aan de opgave voorkomen en verkorten open residentiële jeugdzorg. Tegelijkertijd zijn er vraagstukken die voor regio's randvoorwaardelijk zijn om deze opgave te kunnen realiseren. Gemeenten vragen landelijke regie door VNG en VWS op de ontwikkeling, versterking en doorontwikkeling van:

1. Monitor residentiële plaatsingen. Er is onvoldoende inzicht in hoe het specialistische (residentiële) zorglandschap voor jongeren zich ontwikkelt. Daarom wordt een proces ingericht door VNG en VWS, samen met de NZa, om tot een monitor te komen waarmee regionaal én landelijk inzicht komt in specialistisch zorglandschap. De monitor geeft op basis van landelijk vastgestelde definities inzicht in onder meer de omvang, spreiding, benutting en wachttijden van de residentiele jeugdhulp. Waar mogelijk wordt ook de onderwijspositie van jongeren betrokken. De monitor sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande databronnen en de standaardisatieafspraken uit de Hervormingsagenda. De gegevens geven jeugdregio's inzicht in ontwikkelingen binnen hun regionale én het landelijke zorglandschap. Hiermee worden hun sturingsmogelijkheden op het voorkomen en verkorten van residentiële plaatsingen vergroot.

2. Plaatsingscoördinatie residentiële jeugdhulp. Ondanks eerdere ambities zien partijen dat er in de praktijk bij een residentiële plaatsing nog vaak sprake is van spoed, er géén verklarende analyse beschikbaar is en jeugdigen worden geweigerd en doorgeplaatst. Gemeenten worden daarom gevraagd om samen met de gecertificeerde instellingen op regionaal niveau een plaatsingscoördinatie in te richten. De plaatsingscoördinatie heeft een regie-, coördinatie- en monitoringsfunctie en ondersteunt bij het organiseren van passende (hoog)specialistische hulp.

3. Kwaliteitsimpuls door kennisontwikkeling, onderzoek en implementatie. Er is nog géén eenduidig beeld van effectieve interventies in het voorkomen en verkorten van residentiële plaatsingen. Via het netwerk Kwaliteit en Blijvend Leren (KBL) weren veldpartijen gezamenlijk met kennisinstituten zoals het NJI aan kwalitatief betere jeugdhulp. Één van de focusthema's van KBL is lerend werken aan de transformatie van residentiële jeugdhulp vanuit drie prioriteiten:
   3.1 versterken van passende ambulante hulp
   3.2 versterken van verblijf in gezinsvormen
   3.3 inperken van negatieve effecten van residentiële hulp door tijdelijke, aandachtsvolle hulp gericht op weer thuis of zelfstandig wonen

   Onder leiding van KBL worden meerjarige leerlijnen ontwikkeld rondom deze prioriteiten. Meer onderzoek en inzicht in werkzame elementen is essentieel om residentieel verblijf te voorkomen én verkorten.

4. Ondersteuning en onderling leren. Jeugdregio's worden op dit moment ondersteund bij de opgaven vanuit de Hervormingsagenda door Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd, Platform Sociaal Domein en het Ketenbureau i-Sociaal domein. Onderling leren van jeugdregio's vindt plaats via het J41-overleg via de VNG. Het werken aan de opgave voor het voorkomen en verkorten van residentiële plaatsing vraagt mogelijk om meer onderling leren en ondersteuning. Hierbij moet voorkomen worden dat middelen worden ingezet voor nieuwe landelijke structuren, in plaats van concretere ondersteuning die bijdraagt aan de regionale uitvoering van de transformatie.

De ontwikkelingen bij landelijke partijen en kennisinstituten, binnen jeugdregio's en het residentiële jeugdveld ten aanzien van bovenstaande onderwerpen zijn volop in ontwikkeling. Gelet op deze ontwikkelingen is op dit moment niet met exacte zekerheid te ramen welk bedrag noodzakelijk is om deze randvoorwaarden te realiseren. VNG en VWS kiezen er daarom voor om centraal middelen te reserveren zodat hierop (aanvullend) ingezet kan worden indien dit noodzakelijk blijkt. VNG en VWS nemen over de inzet van deze middelen gezamenlijk een besluit in bestuurlijke overleg. Het uitgangspunt is dat hiertoe alleen een voorstel wordt gedaan indien de randvoorwaarden niet uit bestaande financieringsstromen kunnen worden gerealiseerd. Indien middelen niet worden ingezet ten behoeve van bovenstaande landelijke ontwikkelingen vloeien, uiterlijk bij decembercirculaire 2027 en decembercirculaire 2028, eventuele resterende middelen alsnog richting gemeenten via de DU.

Uitgangspunt 4: Zicht op effectiviteit

De middelen hebben tot doel om bij te dragen aan het voorkomen en verkorten van residentieel verblijf. VNG en VWS vinden het daarom van belang om zicht te krijgen op de effectiviteit van de inzet van deze middelen: bereiken we met elkaar het beoogde doel? Hiertoe wordt een gezamenlijk onderzoek geïnitieerd door VWS en VNG.

Kinderen zo thuis mogelijk opgroeien. In de Hervormingsagenda staat al onderschreven dat de opbrengsten van het terugdringen en transformeren van residentiële jeugdhulp weliswaar veelbelovend zijn, maar qua omvang en tempo onzeker zijn. Het vraagt tijd en investeringen. Het is daarbij ook afhankelijk van andere ontwikkelingen die ingezet zijn vanuit de Hervormingsagenda, zoals stevige lokale teams, en verbinding met aanpalende domeinen. Maar voor het voorkomen van een uithuisplaatsing en voorkomen van doorplaatsingen is géén lineair proces uit te tekenen. Het vraagt stappen van gemeenten, zorgaanbieders en het Rijk. Van bestuurders en beleid tot zorgprofessionals en jeugdbeschermers.

VWS en VNG vinden het belangrijk om zicht te krijgen op de effectiviteit van de inzet van deze middelen: bereiken we met elkaar het beoogde doel om open residentieel verblijf te voorkomen en terug te dringen? Er wordt daarom een gezamenlijk onderzoek geïnitieerd door VWS en VNG. Hierbij zal in retroperspectief gekeken worden naar de (kwantitatieve) ontwikkeling van residentiele verblijfsduur en kosten, de financiële inzet, de (kwalitatieve) ontwikkelingen van het voorveld en relevante randvoorwaarden. Hiermee beogen we als Rijk en gemeenten inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van onze afspraken. Omdat het diepgaand onderzoek betreft is het voornemen om een case-study in enkele regio's uit te voeren om zo een representatief beeld geven. Hierbij wordt de inzet van middelen onderzocht binnen de regionale context.

Bijlage 1 – Overzicht middelen 2026 en verdeling.

NB. Afhankelijk van de interne allocatie van middelen VWS schuift mogelijk een beperkt deel van deze middelen (maximaal 15%) van ‘26 naar ‘27.

Jeugdregio	Weging op basis van gemeentefonds	Grootste gemeente	2026	2027	2028
Totaal	**100,0%**		**€ 24.821.337**	**€ 37.082.166**	**€ 14.799.250**
Rijnmond	8,22%	Rotterdam	€ 2.040.313,90	€ 3.048.154,05	€ 1.216.498,35
Haaglanden	6,01%	s-Gravenhage	€ 1.491.762,35	€ 2.228.638,18	€ 889.434,93
Amsterdam-Amstelland	5,87%	Amsterdam	€ 1.457.012,48	€ 2.176.723,14	€ 868.715,98
Friesland	4,39%	Leeuwarden	€ 1.089.656,69	€ 1.627.907,09	€ 649.687,08
Zuid-Limburg	4,22%	Maastricht	€ 1.047.460,42	€ 1.564.867,41	€ 624.528,35
Groningen	4,12%	Groningen	€ 1.022.639,08	€ 1.527.785,24	€ 609.729,10
Twente	3,94%	Enschede	€ 977.960,68	€ 1.461.037,34	€ 583.090,45
Noordoost Brabant	3,43%	's-Hertogenbosch	€ 851.371,86	€ 1.271.918,29	€ 507.614,28
IJsselland	3,25%	Zwolle	€ 806.693,45	€ 1.205.170,40	€ 480.975,63
Drenthe	3,07%	Emmen	€ 762.015,05	€ 1.138.422,50	€ 454.336,98
Centraal Gelderland	2,90%	Arnhem	€ 719.818,77	€ 1.075.382,81	€ 429.178,25
Hart van Brabant	2,83%	Tilburg	€ 702.443,84	€ 1.049.425,30	€ 418.818,78
Holland-Rijnland	2,59%	Leiden	€ 642.872,63	€ 960.428,10	€ 383.300,58
Samen voor Jeugd	2,50%	Eindhoven	€ 620.533,43	€ 927.054,15	€ 369.981,25
Zuid-Holland-Zuid	2,46%	Dordrecht	€ 610.604,89	€ 912.221,28	€ 364.061,55
Flevoland	2,40%	Almere	€ 595.712,09	€ 889.971,98	€ 355.182,00
Zeeland	2,31%	Terneuzen	€ 573.372,88	€ 856.598,03	€ 341.862,68
Midden-IJssel/Oost Veluwe	2,07%	Apeldoorn	€ 513.801,68	€ 767.600,84	€ 306.344,48
Rijk van Nijmegen	2,07%	Nijmegen	€ 513.801,68	€ 767.600,84	€ 306.344,48
West-Brabant-West	2,01%	Roosendaal	€ 498.908,87	€ 745.351,54	€ 297.464,93
Een 10 voor de jeugd	1,97%	Helmond	€ 488.980,34	€ 730.518,67	€ 291.545,23
West-Brabant-Oost	1,96%	Breda	€ 486.498,21	€ 726.810,45	€ 290.065,30
Utrecht Stad	1,94%	Utrecht	€ 481.533,94	€ 719.394,02	€ 287.105,45
Zaanstreek-Waterland	1,90%	Zaanstad	€ 471.605,40	€ 704.561,15	€ 281.185,75
Zuid-Kennemerland IJmond	1,89%	Haarlem	€ 469.123,27	€ 700.852,94	€ 279.705,83
Achterhoek	1,77%	Doetinchem	€ 439.337,66	€ 656.354,34	€ 261.946,73
Noord-Limburg	1,74%	Venlo	€ 431.891,26	€ 645.229,69	€ 257.506,95

JeugdFV	1,73%	Ede	€ 429.409,13	€ 641.521,47	€ 256.027,03
Alkmaar	1,46%	Alkmaar	€ 362.391,52	€ 541.399,62	€ 216.069,05
Eemland	1,46%	Amersfoort	€ 362.391,52	€ 541.399,62	€ 216.069,05
Midden-Limburg	1,44%	Roermond	€ 357.427,25	€ 533.983,19	€ 213.109,20
Rivierenland	1,29%	West Betuwe	€ 320.195,25	€ 478.359,94	€ 190.910,33
West-Friesland	1,21%	Hoorn	€ 300.338,18	€ 448.694,21	€ 179.070,93
Midden-Holland	1,15%	Gouda	€ 285.445,38	€ 426.444,91	€ 170.191,38
Gooi- en Vechtstreek	1,13%	Hilversum	€ 280.481,11	€ 419.028,48	€ 167.231,53
Noord-Veluwe	1,05%	Harderwijk	€ 260.624,04	€ 389.362,74	€ 155.392,13
Lekstroom	1,03%	Nieuwegein	€ 255.659,77	€ 381.946,31	€ 152.432,28
Kop van Noord-Holland	0,97%	Den Helder	€ 240.766,97	€ 359.697,01	€ 143.552,73
Zuidoost-Utrecht	0,83%	Zeist	€ 206.017,10	€ 307.781,98	€ 122.833,78
Utrecht-West	0,76%	Stichtse Vecht	€ 188.642,16	€ 281.824,46	€ 112.474,30
Haarlemmermeer	0,66%	Haarlemmermeer	€ 163.820,82	€ 244.742,30	€ 97.675,05

Bijlage 2. Onderbouwing Afdracht BCF Decentralisatie-uitkering Voorkomen en Verkorten Open Residentiële Jeugdhulp

Voor de decentralisatie-uitkering (DU) Voorkomen en Verkorten Open Residentiële Jeugdhulp moet een afdracht worden gedaan aan het btw-compensatiefonds (BCF). Dit document geeft een uiteenzetting van de berekening van de afdracht aan het BCF.

De doelen van de decentralisatie-uitkering zijn:

- Voorkomen van open residentiële jeugdhulp.
- Verkorten van open residentiële jeugdhulp.
- Voorkomen van doorplaatsingen binnen residentiële zorg.

De manier waarop de doelen verder gerealiseerd worden en waarop dit geïntensiveerd kan worden, verschilt tussen regio's. Dit is onder andere afhankelijk van de regiovisie, het regionale zorglandschap, de inkoopafspraken tussen regio en aanbieder, en de bestaande regionale samenwerkingsafspraken. De DU moet een verlengde zijn van de reeds ingezette beweging om de doelen te behalen.

De verwachting is dat het overgrote deel van de middelen besteed gaat worden aan jeugdhulp. Over jeugdhulp wordt geen btw geheven. Jeugdregio's en/of gemeenten zouden de middelen uit de DU ook kunnen gebruiken voor het inhuren van externe ondersteuning bij het begeleiden van projecten. Voor de afdracht wordt ervan uitgegaan dat acht regio's in 2026 en 2027 een halve FTE inhuren à € 145.000 per jaar, tegen een btw-percentage van 21 procent.[8] De afdracht bedraagt € 101.500 voor de jaren 2026 en 2027. Voor 2028 wordt ervan uitgegaan dat het aantal jeugdregio's dat extern inhuurt, halveert, waardoor de afdracht dan € 50.750 bedraagt.

[8] Handleiding Overheidstarieven 2026 | Kennisbank Openbaar Bestuur Schaal 12