voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 14 april 2026

Onderwerp Prognose uitgaven jeugdhulp 2026
Versienummer 3

Portefeuillehouder Michiel van Willigen

Samenvatting
De meeste jeugdigen in Zwolle groeien gezond, veilig en kansrijk op. Als extra ondersteuning nodig is, is dat beschikbaar in de sociale basis of via een maatwerkvoorziening. Met ons Sociaal wijkteam slagen we er steeds beter in om kinderen en gezinnen in de eigen leefomgeving te ondersteunen. Dat maakt de hulp effectiever, minder ingrijpend en duurzamer. Zo zorgden we ervoor dat vanaf 2022 de totale inzet van jeugdhulp daalde en we jaarlijks bespaarden op jeugdhulp. Door onze inzet om uithuisplaatsingen tegen te gaan, blijft het aantal jeugdigen met verblijf verder dalen. Maar het totale aantal jeugdigen met jeugdhulp daalt inmiddels niet meer verder.
Maatregelen van het Rijk uit de landelijke Hervormingsagenda Jeugd, waarvan aanvankelijk besparende effecten werden verwacht, liepen allereerst jaren vertraging op, maar blijken inmiddels ook niet meer te leiden tot besparingen. Daarnaast is er - door de gewenste landelijke beweging om kinderen niet meer in gesloten jeugdhulp te plaatsen - een klein aantal bijzonder complexe jeugdhulptrajecten met zeer hoge uitgaven. Dit heeft een relatief grote impact op de totale uitgaven.

Op basis van de nieuwste cijfers kunnen we nu een prognose maken voor 2026. Omdat het aantal jeugdigen met jeugdhulp niet verder daalt, maar wel besparingen zijn ingeboekt op basis van maatregelen van het Rijk die inmiddels geen besparingen meer blijken op te leveren, moeten we de begroting bijstellen. Binnen de Koers Sociaal domein en met het borgen van Samenspel in de wijk als succesvol geëvalueerde werkwijze, blijven we samen met onze partners inzetten op passende en effectieve ondersteuning en hulp in de leefomgeving.
Voor de langere termijn verwachten we dat het advies van de Commissie Van Ark begin 2027, vanwege het gebrek aan landelijke, besparende maatregelen, wederom zal zijn dat gemeenten gecompenseerd moeten worden. Mits het kabinet dat advies overneemt, kan Zwolle vanaf 2028 rekenen op een compensatie van ruim € 4 miljoen per jaar.

Bijlagen
Geen

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
1 – De prognose van de uitgaven jeugdhulp 2026

Datum 14 april 2026

Inleiding
Gemeenten geven al jaren meer geld uit aan jeugdzorg dan ze kregen. Daarom heeft het Rijk een deskundigencommissie ingesteld om te onderzoeken of de landelijke Hervormingsagenda Jeugd goed wordt uitgevoerd en of gemeenten wel genoeg geld krijgen. Conclusie van deze Commissie van Ark is dat gemeenten structureel te weinig budget krijgen. En dat de besparingen die al op voorhand zijn ingeboekt, zeer onzeker zijn en waarschijnlijk niet haalbaar. Maatregelen die het Rijk zou nemen, zijn nog steeds niet gerealiseerd en zullen daarnaast niet de besparende effecten hebben die waren aangekondigd. Op basis van deze conclusies hebben gemeenten extra geld ontvangen. De gemeente Zwolle ontving in totaal € 14,8 miljoen als compensatie voor de jaren 2023 – 2027.

Halverwege 2025 wezen de cijfers erop dat Zwolle het extra geld (nog) niet nodig had voor jeugdhulp, onder andere vanwege alle maatregelen die we al hadden genomen. Daarom is het extra geld naar de algemene middelen gegaan. En conform het advies van de Commissie van Ark hebben we een groot deel daarvan geïnvesteerd in de sociale basis. Bij het afsluiten van het boekjaar 2025 en op basis van de actuele prognose voor 2026, zien we nu dat de ingeboekte besparingen vanaf 2026 niet realistisch zijn. Omdat het aantal jeugdigen met jeugdhulp niet verder daalt, maar wel besparingen zijn ingeboekt op basis van maatregelen van het Rijk die inmiddels geen besparingen meer blijken op te leveren, moeten we de begroting bijstellen.
Binnenkort zenden we in het kader van de begrotingscyclus de jaarstukken naar de gemeenteraad. Voorafgaand daaraan informeren we de raad nu alvast uitgebreider over de prognose van de uitgaven jeugdhulp vanaf 2026.
We kijken ook naar het perspectief voor de langere termijn. Met het borgen van onze werkwijze Samenspel in de wijk en het voorkomen van uithuisplaatsingen, boeken we succes. Het leidt tot betere ondersteuning en hulp en tot een rem op de uitgaven. Daarnaast verwachten we dat het advies dat de Commissie Van Ark begin 2027 uitbrengt over het jeugdstelsel en de financiële situatie van gemeente, vanwege het gebrek aan landelijke, besparende maatregelen wederom zal zijn dat gemeenten gecompenseerd moeten worden. Mits het kabinet dat advies overneemt, kan Zwolle vanaf 2028 rekenen op een compensatie van ruim € 4 miljoen per jaar.

Kader
Jeugdwet
Verordening jeugdhulp Zwolle 2025
Begroting 2026
Koers Sociaal domein

Kernboodschap
De meeste jeugdigen in Zwolle groeien gezond, veilig en kansrijk op. Als extra ondersteuning nodig is, zetten we die in. Met het Sociaal wijkteam en vooral met de systemische werkwijze Samenspel in de wijk, slagen we er steeds beter in kinderen en gezinnen in de eigen leefomgeving te ondersteunen. Dat maakt de hulp effectiever, minder ingrijpend en duurzamer. Met onze beweging naar meer preventie en oplossingen in de sociale basis behalen we goede resultaten.

Dankzij de maatregelen die we in Zwolle tijdig hebben genomen, wisten we vanaf 2022 meerdere jaren te besparen op jeugdhulp. Maar na dalende aantallen – en bijbehorende besparingen - blijft inmiddels het aantal jeugdigen met jeugdhulp in Zwolle gelijk. En nu blijkt dat maatregelen van het Rijk inmiddels geen besparingen meer zullen opleveren, zijn de oplopende besparingen die waren ingeboekt niet

meer realistisch. In onze contacten met de gemeenten (zowel regionaal als landelijk) vernemen we dat ook zij tegen dezelfde grenzen aanlopen, allemaal in hun eigen tempo en fase. Alle gemeenten werken aan het versterken van de lokale teams en de sociale basis, maar zien inmiddels dat de aangekondigde landelijke maatregelen niet leiden tot de verwachte (en ingeboekte) besparingen.

Gelet op het advies van de Commissie van Ark en de ontwikkelingen bij andere gemeenten, was het een kwestie van tijd voordat dit ook in Zwolle voelbaar zou worden. Daarom verwachten we dat het grootste deel van de begrote besparingen op jeugdhulp vanaf 2026 niet behaald wordt.

Op advies van het Rijk is de afgelopen jaren een oplopende reeks besparingen ingeboekt. Een van de maatregelen die daaraan zou moeten bijdragen is een wetsvoorstel over de reikwijdte van de Jeugdwet. De concept versie daarvan is (pas) onlangs gepubliceerd en het breed gedragen beeld bij gemeenten is dat het gemeenten juist niet helpt: het leidt tot een toename van de administratieve lasten door extra regels voor de lokale teams en die regels dreigen ook nog eens te leiden tot méér inzet van jeugdhulp en tot minder ruimte om integraal maatwerk te leveren. Van de voorstellen in het concept wetsvoorstel die daadwerkelijk gaan over de reikwijdte, wordt weinig verwacht. Gemeenten zijn zeer kritisch op dit concept wetsvoorstel en dringen aan op grondige heroverweging ervan.
In de landelijke Hervormingsagenda Jeugd is ook afgesproken dat uithuisplaatsingen en gesloten jeugdhulp teruggedrongen moet worden. Het is niet helpend voor kinderen en jongeren en vaak zelfs beschadigend. Daarom streven gemeenten en jeugdzorgaanbieders naar zo min mogelijk uithuisplaatsingen, wordt gesloten jeugdhulp afgebouwd en worden alternatieven ontwikkeld. Dat werken aan andere oplossingen kost tijd. In uitzonderlijk complexe situaties ontvangen kinderen die voorheen gesloten geplaatst werden, nu intensieve hulp met 1-op-1 begeleiding. Het gaat vaak om kinderen die al vele malen zijn doorgeplaatst en ook al gesloten jeugdhulp hebben gehad.[1] We zien dat deze landelijke ontwikkelingen leiden tot enkele bijzonder complexe jeugdhulptrajecten met zeer hoge uitgaven, die een relatief grote impact hebben op de totale uitgaven.

In Zwolle blijven we intussen actief sturen op effectieve jeugdhulp en op wat we uitgaven aan jeugdhulp. Het borgen van Samenspel in de wijk zien we als meest impactvolle en urgente maatregel. Daarvoor geldt wel dat het tempo van de verwachte besparingen niet zo hoog is als was begroot. Ook onze andere maatregelen, die niet nieuw zijn, blijven we met kracht doorzetten. Zonder deze maatregelen zouden de uitgaven jeugdhulp namelijk veel hoger zijn geworden.
Kijkend naar de langere termijn verwachten we dat het advies dat de Commissie Van Ark begin 2027 uitbrengt over het jeugdstelsel en de financiële situatie van gemeente, opnieuw zeer kritisch zal zijn over de haalbaarheid van besparingen. Vanwege het gebrek aan landelijke, besparende maatregelen, is de verwachting dat het advies wederom zal zijn dat gemeenten gecompenseerd moeten worden. Als we de lijn van de eerdere compensaties doortrekken en het kabinet ook het nieuwe advies overneemt, dan kan Zwolle vanaf 2028 rekenen op een compensatie van ruim € 4 miljoen per jaar.

Toelichting
Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet en daarom ook voor de betaling van de ingezette jeugdzorg. Gemeenten zijn verantwoordelijk, maar de Jeugdwet is een openeinderegeling. Dat betekent dat gemeenten altijd moeten betalen voor de noodzakelijke hulp aan

[1] Zie ook de uitzending van Zembla hierover: https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/kinderen-die-niemand-wil

kinderen en jongeren. Behalve het Sociaal wijkteam, zijn ook andere partijen wettelijk bevoegd om te bepalen wat die noodzakelijke hulp is:

- Huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten kunnen jeugdhulp inzetten.
- Rechters kunnen bepalen dat een kind of jongeren onder toezicht of uit huis wordt geplaatst.
- Gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering voeren rechterlijke maatregelen uit en bepalen welke jeugdhulp nodig is en waar een kind eventueel geplaatst wordt.

Onder meer in de landelijke Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken dat uithuisplaatsingen en gesloten jeugdhulp teruggedrongen moet worden. Het is niet helpend voor kinderen en jongeren en vaak zelfs beschadigend. Daarom streven gemeenten en jeugdzorgaanbieders naar zo min mogelijk uithuisplaatsingen, wordt gesloten jeugdhulp afgebouwd en worden alternatieven ontwikkeld. Dat werken aan andere oplossingen kost tijd. In uitzonderlijk complexe situaties ontvangen kinderen die voorheen gesloten geplaatst werden, nu intensieve hulp met 1-op-1 begeleiding. Het gaat vaak om kinderen die al vele malen zijn doorgeplaatst en ook al gesloten jeugdhulp hebben gehad.[2] We zien dat deze landelijke ontwikkelingen leiden tot enkele bijzonder complexe jeugdhulptrajecten met zeer hoge uitgaven, die een relatief grote impact hebben op de totale uitgaven.

In Zwolle hebben we vanaf het begin van de decentralisatie van de jeugdzorg, stevig ingezet op preventie en passende jeugdhulp. Daarvoor werken we samen met scholen, huisartsen, gecertificeerde instellingen en partners in de sociale basis. Met een centrale rol voor het Sociaal wijkteam en de systemische werkwijze Samenspel in de wijk, ondersteunen we kinderen en gezinnen steeds beter in de eigen leefomgeving. Dat maakt de hulp effectiever, minder ingrijpend en duurzamer.

1. Ontwikkelingen Zwols jeugdbeleid tot en met 2025

Hoewel landelijk het aantal jeugdigen met jeugdhulp jaarlijks steeg, daalde dit de laatste jaren in Zwolle van ongeveer 3.500 naar 3.200. Dat is het resultaat van onze sterke sociale basis en van onze inzet om met de werkwijze van Samenspel in de wijk steeds vaker andersoortige oplossingen te vinden voor hulpvragen. Dat we nu zien dat de aantallen niet verder dalen, heeft ook te maken met de maatschappelijke vraag naar ondersteuning en hulp. Uit landelijke onderzoeken blijkt al meerdere jaren dat de mentale gezondheid van jongeren in toenemende mate onder druk staat.[3] Als belangrijkste oorzaken wordt gewezen op:

- prestatiedruk
- sociale media
- eenzaamheid
- onzekerheid over de toekomst door klimaatcrisis
- problemen op de woningmarkt.

Het is aannemelijk dat dit de vraag naar jeugdhulp vergroot.

Landelijk zagen we een forse toename van het aantal jeugdigen met jeugdhulp en een daarmee gepaard gaande stijging van de uitgaven. Ook omdat landelijke, besparende maatregelen vertraagden en vervolgens uitbleven, werden gemeenten vanaf 2019 steeds achteraf financieel gecompenseerd.

---

[2] Zie ook de uitzending van Zembla hierover: https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/kinderen-die-niemand-wil

[3] Oa HBSC-onderzoek Universiteit Utrecht en Trimbos, RIVM, Gezondheidsmonitor GGD, Jeugdmonitor CBS.

In Zwolle zagen we tot en met 2022 een stijging van het aantal jeugdigen in de jeugdhulp, het lukte dit om te buigen naar een daling, tegen de landelijke trends in. Daarbij hebben we ook succesvol ingezet op het terugdringen van de uithuisplaatsingen, waardoor ook het totaal aantal jeugdigen met verblijf jaarlijks daalt (van ongeveer 550 totaal in 2022 naar 480 in 2025). Dit is goed voor de betreffende jeugdigen en heeft op de langere termijn ook een remmend effect op de uitgaven van de gemeente.

Inmiddels zien we dat het totaal aantal jeugdigen met jeugdhulp in Zwolle gelijk blijft. Het aantal jeugdigen met verblijf daalt wel verder, maar de tarieven voor verblijf zijn gestegen.
Ook zien we dat een klein aantal bijzonder complexe jeugdhulptrajecten met zeer hoge uitgaven, een relatief grote impact op de totale uitgaven heeft. Dit is onder meer een gevolg van de gewenste, landelijke beweging om kinderen niet meer in gesloten jeugdhulp te plaatsen.[4] Om de zeer grote risico's op ernstige schade die jeugdigen oplopen door gesloten plaatsing te voorkomen, worden maatwerkoplossingen gecreëerd die minder beschadigend zijn en meer gericht zijn op perspectief. Het betreft tieners die in hun leven al veel jeugdzorg hebben ontvangen en bij wie dat niet goed heeft uitgepakt. De uitgaven voor deze bijzondere maatwerkoplossingen zijn bijzonder hoog. Voor zover mogelijk stuurt het Sociaal wijkteam bij deze bijzondere trajecten zeer actief op de tijdelijkheid en de hoogte van de uitgaven. Het betreft echter hulpverlening in het gedwongen kader, waardoor de sturingsruimte juridisch gezien zeer beperkt is. Niet akkoord gaan met de inzet leidt onmiddellijk tot het risico op juridische procedures tegen de gemeente.
Bij twee van de drie jeugdhulptrajecten met de hoogste uitgaven in 2025, zien we inmiddels dat na een korte periode met zeer hoge uitgaven de inzet meer regulier is geworden tegen lagere uitgaven. In de derde situatie speelt de hoge drempel voor inzet op basis van de Wet langdurige zorg een cruciale rol, waardoor de huidige inzet voorlopig nog noodzakelijk is.

1.1 Zwolse maatregelen

In april 2021 legden we in een raadsbrief de Zwolse hervormingen Jeugd naast het landelijke AEF rapport 'Stelsel in groei'.[5] We concludeerden dat we in Zwolle de maatregelen die landelijk werden geadviseerd, reeds hadden genomen en dat daarom nog maar beperkt extra besparingen mogelijk waren. In oktober 2021 trokken we in een raadsbrief de conclusie dat we terughoudender om moeten gaan met het begroten van te behalen besparingen op jeugdzorg.[6] Vervolgens startten we met het verbeteren van onze sturingsinformatie jeugdzorg en investeerden we in de proeftuin Samenspel in de wijk. Met als urgent doel dat maatwerk de standaard wordt, de sturing op de uitgaven verbetert en jeugdhulp ook in de toekomst beschikbaar blijft voor wie dat nodig heeft.

In 2023 concludeerde AEF in het rapport 'Onderzoek voortgang transformatie jeugdhulp in Zwolle' dat ons lokale jeugdstelsel goed toegerust is om een goede balans te vinden tussen toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid. AEF constateerde dat een beweging zichtbaar is van meer lichtere jeugdhulp in plaats van zware/dure vormen van jeugdhulp. Maar gaf ook aan dat de netto stijgende uitgaven hoofdzakelijk veroorzaakt worden door hogere intensiteit van de jeugdhulp en stijging van de tarieven. De stijging van de uitgaven zit met name zit bij de complexere casuïstiek.

[4] Zie ook de uitzending van Zembla hierover: https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/kinderen-die-niemand-wil
[5] Zie de Informatienota Zwolse hervormingen Jeugd in het licht van het AEF rapport (14 april 2021)
[6] Zie ook de Beslisnota Herijking hervormingsmaatregelen jeugdzorg (12 oktober 2021)

Inmiddels zien we het borgen van Samenspel in de wijk als fundamentele en meest urgente maatregel. Maar ook onze andere maatregelen, die niet nieuw zijn, blijven we met kracht doorzetten:

- Versterken van de sociale basis en de jeugdhulp daar goed mee verbinden.
- Met een sterk Sociaal wijkteam sturen we op ondersteuning die tijdig, passend en niet langer dan nodig wordt ingezet (Samenspel in de wijk).
- Goede samenwerking met de huisartsen en de gecertificeerde instellingen (voor jeugdbescherming en jeugdreclassering) over verwijzingen naar jeugdhulp.
- Samenwerking met de scholen in de Ondersteuningsteams en vanuit VIOS (Veiligheid In en Om School).
- Stevig sturen op de duur en de effectiviteit van de meest intensieve jeugdhulptrajecten.
- Ambitie: naar NUL uithuisplaatsingen.
- Ondersteuning vanuit Relatie- en Scheidingsteam blijven inzetten en daarmee schade bij kinderen en dus instroom bij jeugdhulp voorkomen.
- Veilig Samenspel: pilot om gezinnen waar veiligheidsissues spelen sneller passende hulp te bieden.
- Doorbraakmethode: maatwerk in situaties die daarom vragen.

1.2 De kracht van Samenspel in de wijk

Vanaf 2022 hebben we Samenspel in de wijk ontwikkeld als een nieuwe, systemische werkwijze binnen het Sociaal wijkteam Zwolle. Na een succesvolle proeftuin in de wijken Zuid en West is de aanpak vanaf medio 2024 stapsgewijs geïmplementeerd in alle vijf wijken en verbreed naar meerdere domeinen (naast Jeugd ook Wmo en Participatie).
Samenspel in de wijk leidt tot beter afgewogen en duurzame inzet van ondersteuning, waarbij steeds vaker geen of minder jeugdhulp nodig is. De werkwijze wordt gewaardeerd door inwoners, professionals en partners. Inwoners voelen zich gezien en begrepen, ervaren dat ze regie hebben en dat de hulp toegankelijk en dichtbij is. Dit blijkt uit een klantreis rapportage die het Sociaal wijkteam in 2025 heeft opgesteld over de ervaringen van inwoners met Samenspel.

De omslag van proeftuinfase naar duurzame, brede verankering als reguliere werkwijze, vraagt echter meer dan het met elkaar afspreken dat we deze werkwijze hanteren. Ook praktische omstandigheden van personeelsverloop en de aandacht die nodig was voor de doorontwikkeling van het Sociaal wijkteam als professionele organisatie, hebben daar invloed op gehad.
Samenspel in de wijk is een meerjarige veranderopgave waarbij leiderschap, structuur en cultuurverandering continu in samenhang worden ontwikkeld. Het vraagt om bewuste keuzes, heldere rollen en taken, en blijvende investering in de kwaliteit van teams én samenwerking met partners. Met een borgingsadvies en een borgingsteam geven we dit prioriteit. We investeren blijvend in leiderschap, leren en samenwerking. Zo borgen we Samenspel in de wijk niet alleen in processen, maar verankeren we het in de dagelijkse praktijk en cultuur van het Sociaal wijkteam. Dit verandertraject is nu gaande en de financiële impact heeft tijd nodig.
Het borgingsteam voert een scan uit om scherp te krijgen in hoeverre we de goede dingen doen. En het werkt aan eenduidige implementatie op basis van duidelijke borgingsafspraken en -principes. Daarnaast ontwikkelen we een dashboard waarin we de resultaten van Samenspel meten. Hiermee krijgen we nog beter inzicht in het resultaat.[7]

[7] De verwachte resultaten zijn: daling specialistische jeugdhulp, toename eigen inzet Sociaal wijkteam en hogere cliëntwaardering.

Alleen door stevig in te zetten op leiderschap, structuur, leren en partnerschap kan Samenspel in de komende jaren uitgroeien tot een duurzaam verankerde en vanzelfsprekende werkwijze in Zwolle. De € 700.000 die in 2025 als besparing was ingeboekt vanwege Samenspel in de wijk, beschouwen we als behaald. Vanaf 2026 was een extra besparing van € 500.000 (dus in totaal structureel € 1,2 miljoen) ingeboekt. We verwachten dat een deel daarvan (€ 300.000) in 2026 nog niet haalbaar is.

Zwolse koers van systemisch werken is in lijn van advies Van Ark

In Zwolle concludeerden we eind 2024 op basis van geleerde lessen uit de praktijk reeds dat een specifiek afwegingskader over jeugdhulp niet helpt om tot maatwerk voor jeugdigen te komen.[8] Met name in de proeftuinfase van Samenspel in de wijk leerden we dat het sturen op een afwegingskader leidt tot een te statisch instrument voor afwegingen in de context van ondersteuningsvragen die juist heel dynamisch is. Om 'van deelprobleem naar totaaloplossing' te komen, moet niet het wel of niet inzetten van jeugdhulp het vertrekpunt zijn, maar de vraag wat er speelt waardoor een gezin problemen niet het hoofd kan bieden en wat er nodig is om dat te veranderen. En pas daarna komt de vraag aan bod uit welk wettelijk kader een noodzakelijke voorziening geboden kan worden. In de verordening bakenden we vervolgens de afbakening met andere wettelijke domeinen wel scherper af. En met Samenspel in de wijk ontwikkelden we een systemische werkwijze. Achteraf bezien past dit zeer goed binnen het advies van de Commissie Van Ark.

Kijkend naar de meerjarige trends is er een beweging op gang gekomen, waarbij Zwolle op meerdere onderdelen door andere gemeenten en door het Rijk wordt beschouwd als een van de koplopers.[9] [10] Onze systemische en lerende aanpak, onze duidelijke en breed gedragen visie, hoe we data benutten in ons jeugdbeleid en de wijze waarop ons Sociaal wijkteam georganiseerd is, breed werkt en samenwerkt met huisartsen en scholen worden regelmatig aangehaald als goed voorbeeld.[11] [12]

2. Landelijke context en ingeboekte besparingen

Ondertussen bleven om uiteenlopende redenen de aangekondigde landelijke hervormingsmaatregelen uit. En inmiddels is duidelijk dat ze ook niet zullen leiden tot besparende effecten. De Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg trad per 2026 (en deels per 2027) in werking, maar leidt niet tot besparingen op jeugdhulp. Het draagt vooral bij aan de continuïteit van het aanbod en leidt hoogstens op de langere termijn landelijk gezien tot een rem op administratieve lasten doordat het de regionale samenwerking formaliseert en enigszins uniformeert. Een eerste concept van een Wetsvoorstel inzake de reikwijdte van de Jeugdwet en de versterking van de lokale teams zag uiteindelijk (pas) in februari 2026 het licht.[13] Gemeenten zijn zeer kritisch op dit concept wetsvoorstel en dringen aan op grondige heroverweging ervan. Er zijn grote zorgen over de toename van de administratieve lasten door extra regels voor de lokale teams, waarbij die regels ook nog eens dreigen te leiden tot méér inzet van jeugdhulp en tot minder ruimte om integraal maatwerk te leveren. Van de voorstellen in het concept wetsvoorstel die daadwerkelijk gaan over de reikwijdte, wordt weinig verwacht.

---

[8] Zie p. 10 in de toelichting bij de Verordening jeugdhulp Zwolle 2025
[9] Zie bijv. deze terugblik op de leerbijeenkomst jeugdbeleid Zwolle (16 mei 2025)
[10] Zie bijv. p. 10 van de Voortgangsbrief Jeugdzorgv (VWS, juni 2025)
[11] Zie deze publicatie met op p. 16 en 17 speciale aandacht voor de Zwolse praktijk: Gaan doen wat we al heel lang weten
[12] Zie Jeugd- en gezinswerker naast de huisarts in Zwolle | Nederlands Jeugdinstituut
[13] Zie: www.internetconsultatie.nl/reikwijdtejeugdwet

Dat de maatregelen uit de landelijke Hervormingsagenda Jeugd niet zullen leiden tot de aanvankelijk verwachte besparingen is ook onderstreept door de landelijke arbitrage-/adviescommissies en de compensatie die het Rijk op basis daarvan uitkeerde aan gemeenten. Op basis van de eerste arbitragecommissie compenseerde het Rijk de gemeenten voor de jaren 2019 tot en met 2022 voor onhaalbare besparingen. En naar aanleiding van de Commissie Van Ark (2025) kwam het Rijk ook voor de jaren 2023 tot en met 2027 over de brug. Zwolle ontving voor die vijf jaren in totaal € 14,8 miljoen compensatie. Over de haalbaarheid van de besparingen was de Commissie Van Ark helder:

> "*Het is niet wenselijk en niet haalbaar om de beoogde besparingen vanaf 2026, zoals opgenomen in het meerjarig financieel kader in de Hervormingsagenda Jeugd, te handhaven.*"[14]

De Commissie Van Ark adviseert veel nadrukkelijker en daadkrachtiger in te zetten op een systemische benadering rondom kwetsbare gezinssituaties en de lokale sociaalpedagogische basisstructuur te versterken. Die sociale basis acht de commissie zeer hard nodig om recht te doen aan alle hulpvragen, maar ook om te kanaliseren welke hulpvragen een individueel maatwerktraject vereisen. De commissie is van mening dat dit een noodzakelijke stap is om te komen tot een goed werkend en beheersbaar jeugdstelsel.[15]
We zien deze adviezen als een flinke ondersteuning van de koers die we in Zwolle zijn ingeslagen. Binnen de Koers Sociaal domein en met het borgen van Samenspel in de wijk als werkwijze, zetten we immers fundamenteel in op de systemische benadering. En we zetten stevig in op passende en effectieve ondersteuning en hulp in de leefomgeving. Daarnaast investeren we structureel extra middelen in de versterking van de sociale basis. Maar besparingen op de jaarlijkse uitgaven jeugdhulp zullen hoogstens nog marginaal zijn. Dat betekent dat we het grootste deel van de ingeboekte besparingen vanaf 2026 niet zullen halen.

Gelet op het voorgaande zijn de conclusies van Van Ark over de haalbaarheid van verdere besparingen dan ook voor Zwolle terecht. In de Zwolse begroting waren de verwachte besparingen (op basis van de landelijke agenda) echter al wel in een oplopende reeks ingeboekt:

- € 0,2 miljoen in 2023,
- € 1,0 miljoen in 2024,
- € 2,7 miljoen in 2025,
- € 4,1 miljoen in 2026,
- € 4,8 miljoen vanaf 2027.

Daarnaast hebben we besparingen ingeboekt vanwege de uitbreiding van Samenspel in de wijk:

- € 0,7 miljoen in 2025,
- € 1,2 miljoen vanaf 2026.

[14] Zie "Groeipijn", Commissie Van Ark, p. 7 en 65.
[15] Groeipijn, p. 50 en 73

3. Oplopende ingeboekte besparingen niet meer volledig haalbaar vanaf 2026

Van de aangekondigde landelijke hervormingsmaatregelen is inmiddels duidelijk dat ze niet zullen leiden tot besparende effecten. Deze besparingen vanaf 2026 beschouwen we daarom niet meer als haalbaar. Besparingen dankzij het uitbreiden van Samenspel in de wijk zijn wel haalbaar, maar hebben wel iets meer tijd nodig.

Doorloop vanuit 2025

In de loop van 2025 bleek dat in drie uitzonderlijk intensieve jeugdhulptrajecten de uitgaven zeer hoog werden, waardoor we niet uitkwamen met het begrote bedrag. In de Berap-2 van 2025 is daarom de begroting voor jeugdhulp in 2025 met € 1,5 miljoen verhoogd. Afgezien daarvan was op dat moment het beeld nog dat we binnen de begroting voor jeugdhulp zouden blijven en dat we met het uitbreiden van Samenspel in de wijk de uitgaven jeugdhulp verder zouden weten af te remmen. Binnen die context besloten we structureel € 4 miljoen te investeren om de sociale basis te versterken. Met het oog op de langere termijn is een sterke sociale basis van groot belang en het versterken daarvan is ook in lijn met het advies van de Commissie Van Ark.

Inmiddels zien we bij de jaarrekening 2025 nog op drie posten hogere uitgaven dan voorzien:

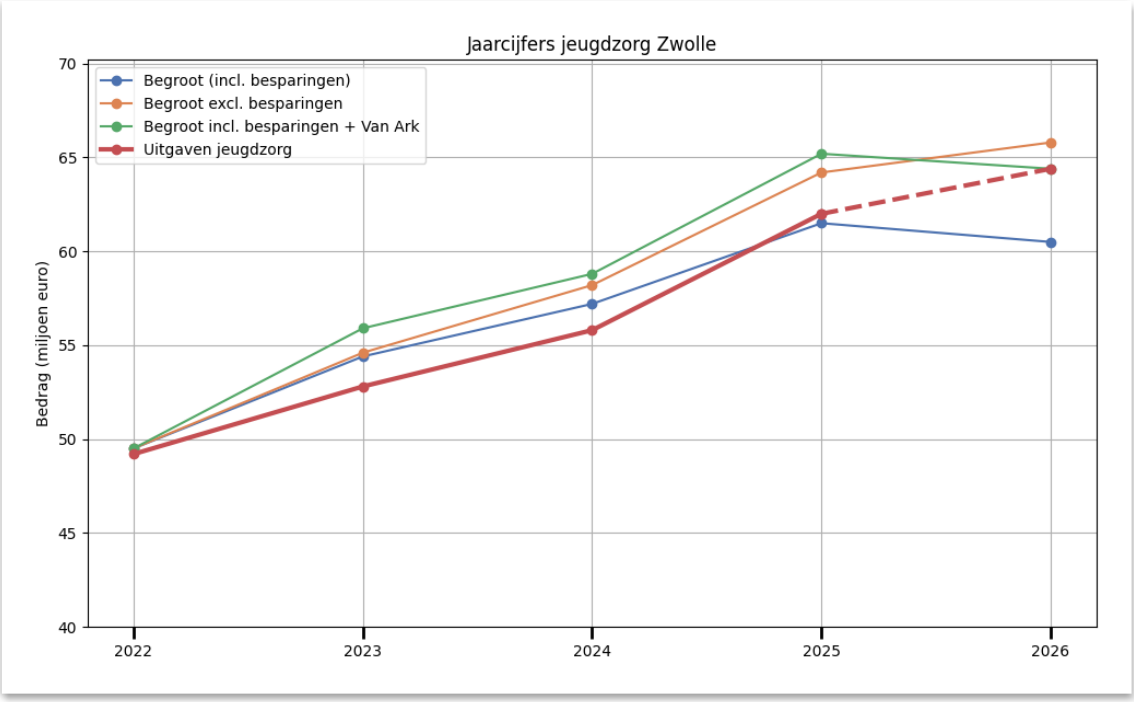
- Correctie van een rekenfout in de tarieven door het RSJ (€ 250.000)
  Medio 2025 is dit in het regionaal BO Jeugd besproken, maar de concrete impact was toen nog onduidelijk. Pas in januari 2026 werden de aangepaste tarieven definitief bekend en konden ze verrekend worden.
- Hogere uitgaven voor kleinschalig, gezinsgericht verblijf (€ 280.000)
  Samen met de sector ontwikkelen we alternatieven voor zware vormen van verblijf, zoals gesloten jeugdhulp. Dit leidt tot betere hulp, minder doorplaatsingen en minder schade bij jeugdigen en gezinnen. En zodoende tot een beter perspectief op een zelfstandig leven als volwassene, met een lager beroep op publieke voorzieningen.
- Hogere kosten afhandeling voorgaande jaren (€ 200.000)
  Om uiteenlopende redenen ontvangen we soms nog facturen voor jeugdhulp uit voorgaande jaren. Dit is een lastig te voorspellen post. Het gaat om zeer kleine aantallen, maar om hoge bedragen. We verwachten een mitigerend effect op deze post in de toekomst, vanwege recente jurisprudentie waardoor dossiers die van de ene op de andere gemeenten worden overgedragen, niet meer met terugwerkende kracht verrekend worden.

Daarnaast zien we dat in 2025 dat de daling van verblijf wel doorzet (van 505 in 2024 naar 478 in 2025) en zien we bij ambulante jeugdhulp een lichte stijging. Dit past bij de ingezette beweging, die we onder meer met Samenspel in de wijk stevig vorm geven. We zien bij de jaarrekening 2025 dat het voorgaande netto leidt tot een extra uitgave over 2025 van € 530.000.

Ten opzichte van 2025 is voor 2026 echter een extra besparing op jeugdhulp ingeboekt van € 2,6 miljoen. (Waarvan € 2,1 miljoen op basis van de verwachte landelijke maatregelen en € 0,5 miljoen vanwege Samenspel in de wijk). Op basis van de actuele informatie gaan we nu uit van gelijkblijvende inzet en uitgaven in 2026 en daarnaast houden we ook in 2026 rekening met de drie bijzondere jeugdhulptrajecten met extreem hoge uitgaven. Vanwege de verwachte stijging van de uitgaven in 2026 in combinatie met de oplopende, ingeboekte besparingen, is bijstelling van de begroting noodzakelijk.

Grafiek

Onderstaande grafiek toont de jaarlijkse ontwikkeling van de begrote bedragen voor jeugdhulp (blauwe lijn), de uitgaven jeugdhulp (rode lijn), de begrote bedragen zónder de besparingen in het kader van de landelijke maatregelen (oranje lijn) en de begrote bedragen plus de ontvangen compensatie naar aanleiding van advies van de Commissie Van Ark (groene lijn).



4. Financiële prognose vanaf 2026

Omdat we de uitbreiding en borging van Samenspel in de wijk wel met kracht doorzetten, we blijven inzetten op het voorkomen van uithuisplaatsingen én omdat we vanuit het Sociaal wijkteam voor zover mogelijk zeer actief sturen op de tijdelijkheid van de extreem hoge uitgaven in bijzondere casuïstiek, gaan we wel uit van een dempend effect. Voor 2026 houden we nog wel rekening met maximaal drie jeugdhulptrajecten met extreem hoge uitgaven en met een wat lagere extra besparing als gevolg van Samenspel in de wijk. In plaats van € 0,5 miljoen extra besparing in 2026 rekenen we op € 0,2 miljoen besparend effect van Samenspel in de wijk in 2026.
Samengevat leidt dit tot hogere uitgaven dan begroot op jeugdhulp in 2026 van € 3,9 miljoen, bestaande uit:

- € 2,1 miljoen niet behaalde besparingen door het gebrek aan landelijke besparende maatregelen,
- € 1,5 miljoen voor bijzondere casuïstiek met extreem hoge uitgaven,
- € 0,3 miljoen lagere financiële impact van Samenspel in de wijk.

Daarom zullen we bij de Beleidsrapportage 2026 voorstellen de begroting aan te passen.

Vanaf 2027 houden we rekening met € 3,8 miljoen hogere uitgaven structureel:

- Op basis van de aankondiging van landelijke, besparende maatregelen is vanaf 2027 nog eens € 0,7 miljoen extra aan besparingen ingeboekt. Het structurele effect vanaf 2027 vanwege het uitblijven van die landelijke maatregelen is daarom in totaal € 2,8 miljoen.
- Het nieuwe advies dat de Commissie Van Ark begin 2027 uitbrengt, zal wederom zeer kritisch zijn. Het advies gaat over de voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd, de haalbaarheid van besparingen en de financiële situatie vanaf 2028. Vanwege het gebrek aan landelijke, besparende maatregelen, is de verwachting dat het advies wederom zal zijn dat gemeenten gecompenseerd moeten worden. Deze middelen kunnen gebruikt worden als dekking vanaf 2028. Als we de lijn van de eerdere compensaties doortrekken en het kabinet ook het nieuwe advies overneemt, dan kan Zwolle vanaf 2028 rekenen op een compensatie van ruim € 4 miljoen per jaar.
- Wat betreft de bijzondere casuïstiek met extreem hoge uitgaven, blijft het vanwege de zeer kleine aantal lastig te voorspellen hoe zich dit de komende jaren ontwikkelt. De inschatting is nog steeds dat gelet op de historie sprake is van een golfbeweging die momenteel piekt en binnen enkele jaren zal afnemen. We achten het wijs vanaf 2027 rekening te houden met nog twee bijzondere jeugdhulptrajecten met extreem hoge uitgaven per jaar à € 1,0 miljoen.
- Omdat we stevig doorgaan met het borgen van Samenspel in de wijk, verwachten we de structureel ingeboekte besparing als gevolg van Samenspel in de wijk vanaf 2027 wel te halen.

- Gelet op de urgentie om de jeugdhulp ook in de toekomst betaalbaar te houden, zetten we met onze andere maatregelen extra in op het verder verbeteren van de samenwerking (met name tussen verwijzers, aanbieders en partners in de sociale basis) en het afremmen van de groei van de uitgaven jeugdhulp. Belangrijk focuspunt blijft daarbij het voorkomen van uithuisplaatsingen, zodat het aantal jeugdigen in verblijf blijft dalen. Dat is beter voor de jeugdigen en ook gunstig voor de uitgaven van de gemeente.
- Regionaal werken we aan een actueel beeld van het zorglandschap en vragen we expliciet aandacht voor de ontwikkeling van regionale alternatieven voor gesloten jeugdhulp.
- Op basis van een landelijke SPUKregeling ontvangt landsdeel Oost (Gelderland en Overijssel) eenmalig geld voor het afbouwen van gesloten jeugdhulp en ontwikkelen van alternatieven.[16] Vanuit IJsselland en Twente voeren we gesprekken met de Gelderse regio's voor een evenwichtige verdeling van het geld. Daarbij zetten we scherp in op het investeren in alternatieven voor gesloten jeugdhulp in Overijssel. Deze voorzieningen vormen een belangrijke bijdrage aan het verminderen van de instroom in gesloten jeugdhulp of andere hoogspecialistische jeugdhulp en daarmee het verminderen van de uitgaven. Toekomstige SPUKregelingen houden we nauwlettend in de gaten.
- Definitieve besluitvorming over de begroting 2027 en de wijze van dekking, vindt komend najaar plaats bij de vaststelling van de begroting.

[16] Zie ook Specifieke uitkering transformatie gesloten jeugdhulp

Datum 14 april 2026

Tabel

In onderstaande tabel zijn de jaarlijks begrote besparingen, begrote bedragen, de uitgaven en de landelijke compensatiemiddelen op een rijtje gezet. Tevens is het jaarlijks aantal jeugdigen met jeugdhulp opgenomen.

Jeugdhulpcijfers Zwolle	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Begrote besparingen		€ 0,2	€ 1,0	€ 2,7	€ 5,3	€ 6,0
Hervormingsmaatregelen		*€ 0,2*	*€ 1,0*	*€ 2,0*	*€ 4,1*	*€ 4,8*
Samenspel in de wijk				*€ 0,7*	*€ 1,2*	*€ 1,2*
Begroot initieel	€ 49,5	€ 52,4	€ 59,0	€ 60,0	€ 60,5	
Begroting na berap		€ 54,4	€ 57,2	€ 61,5		
Uitgaven	€ 49,2	€ 52,8	€ 58,6	€ 62,0	*€ 64,4*	
Resultaat	€ 0,3	€ 1,6	-€ 1,4	-€ 0,5	*-€ 3,9*	
Landelijke compensatie Van Ark		€ 1,5	€ 1,6	€ 3,7	€ 3,9	€ 4,1
Jeugdigen met jeugdhulp	3.491	3.293	3.150	3.269		
Ambulant	*3.309*	*3.019*	*2.765*	*2.803*		
Verblijf	*553*	*530*	*505*	*478*		
Uithuisplaatsingen	*84*	*84*	*81*	*70*		

** De bedragen in de tabel betreffen jeugdhulp uit de programmadoelen 1.2.3 en 1.3.1.*
** Data komt uit het dashboard jeugdzorg Zwolle, waarin een aantal afzonderlijk gefactureerde trajecten niet zijn meegeteld*
** Jeugdigen krijgen in één jaar soms zowel ambulante hulp als verblijf*
** Uitgaven en resultaat 2026 zijn vanzelfsprekend nog niet definitief*

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Deze prognose kent geen participatietraject.
In Zwolle is in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen dat ieder kind gezond, veilig en kansrijk opgroeit. De maatschappelijk gedragen norm in Nederland is dat kwetsbare kinderen zo goed mogelijk geholpen moeten worden. Er is dus breed draagvlak voor goede hulp aan kinderen en jongeren.

Communicatie

We blijven onze kennis en ervaringen delen om de beweging die we in Zwolle in gang hebben gezet, groter en breder te maken. Veel gemeenten uit alle delen van het land leren graag van ons. En wij laten ons ook door hen inspireren.
Landelijk brengen we bij het Ministerie van VWS, de Commissie van Ark en bij de VNG met klem onder de aandacht dat we in de afgelopen jaren de aanbevolen en erkende maatregelen allemaal zorgvuldig hebben genomen, maar dat de besparingen in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd niet realistisch zijn. En dat dit betekent dat gemeenten ook vanaf 2028 gecompenseerd moeten worden voor het uitvoeren van de Jeugdwet.
In dit kader schrijven we mee aan de reacties van de VNG en de G40 op het concept Wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet en nodigen we het Ministerie van VWS uit voor een werkbezoek.

Duurzaamheid

Aan deze prognose zitten geen duurzaamheidseffecten.

Financiën
Voor 2026 verwachten we dat het grootste deel van de begrote besparing niet behaald wordt. Daarom stellen we bij de Beleidsrapportage 2026 voor het budget voor jeugdhulp in 2026 als volgt op te hogen:

- € 2,1 miljoen niet behaalde besparingen door het gebrek aan landelijke, besparende maatregelen
- € 1,5 miljoen voor bijzondere casuïstiek met extreem hoge uitgaven
- € 0,3 miljoen lagere financiële impact van Samenspel in de wijk

Dit leidt in totaal tot € 3,9 miljoen hogere uitgaven in 2026. Voor 2026 kan dit voor € 1,5 miljoen gedekt worden uit de structurele stelpost openeinderegelingen (die daarmee uitgenut zal zijn). De resterende € 2,4 miljoen komt vervolgens ten laste van de algemene middelen.

Daarnaast is vanaf 2027 sprake van een structureel effect van € 3,8 miljoen. Na verwerking van de dekking uit de hierboven genoemde structurele stelpost van € 1,5 miljoen, gaat dit nog om € 2,3 miljoen. In het najaar van 2026 zal bij de begroting 2027 definitief moeten worden besloten hoe dit wordt gedekt.
Voor 2027 is er ruimte in de stelpost openeinderegelingen 2027 en voor 2028 is er eveneens eventueel ruimte in de stelpost openeinderegelingen 2028. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de middelen die vrijvallen uit het budget voor Beschermd Wonen. Zolang de doordecentralisatie van Beschermd Wonen en het daaraan gekoppelde nieuwe verdeelmodel nog niet is ingevoerd, is jaarlijks sprake van onderuitputting en het resterende geld valt dan terug in de algemene middelen. Dit voordeel kan in 2027 gebruikt worden als dekking.
Begin 2027 brengt de Commissie Van Ark een nieuw advies uit over de voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd, de haalbaarheid van besparingen en de financiële situatie vanaf 2028. Vanwege het gebrek aan landelijke, besparende maatregelen, is de verwachting dat het advies wederom zal zijn dat gemeenten gecompenseerd moeten worden. Indien het kabinet dat advies overneemt, kunnen deze middelen gebruikt worden als dekking vanaf 2028. Als we de lijn van de eerdere compensaties doortrekken, dan kan Zwolle vanaf 2028 rekenen op een compensatie van ruim € 4 miljoen per jaar.

Risico's
Dankzij de sturingsinformatie in ons dashboard jeugdzorg kunnen we steeds scherper de trends en bewegingen zien en duiden. En ook steeds betere prognoses maken. Maar de jeugdzorg is een openeinderegeling en de mate van onzekerheid is hoog.
Allereerst zijn er vele (maatschappelijke) factoren die de vraag naar jeugdhulp beïnvloeden en waar de gemeente of het Sociaal wijkteam geen of slechts beperkt op invloed hebben. Met name in de casuïstiek met extreem hoge uitgaven is vaak in de voorgaande jaren veel gebeurd en is het meestal de jeugdbescherming die verantwoordelijk is voor de inzet van de specialistische jeugdhulp.
Daarnaast is de Jeugdwet een openeinderegeling en is het zorginhoudelijke oordeel van professionals doorslaggevend. Naast het Sociaal wijkteam zijn ook andere partijen (zoals de huisarts en de jeugdbescherming) wettelijk bevoegd jeugdhulp in te zetten, die de gemeente vervolgens moet betalen. Dat maakt dat de mate van onzekerheid relatief hoog is bij de prognoses over het gebruik van jeugdhulp.
In het voorjaar van 2027 zal het kabinet een besluit moeten nemen over de opvolging van het nieuwe advies dat de Commissie Van Ark in begin 2027 zal uitbrengen. De verwachting is dat vanwege het

gebrek aan landelijke, besparende maatregelen, het advies wederom zal zijn dat gemeenten gecompenseerd moeten worden. Het risico bestaat dat het kabinet dat advies niet of niet volledig overneemt, waardoor gemeenten geen of minder compensatie ontvangen.

Vervolg
De financiële vertaling van de dekking vindt voor 2026 plaats in de Beleidsrapportage. Over de begroting 2027 vindt definitieve besluitvorming plaats in het najaarsmoment. Bij het opstellen van de begroting 2028 kan geanticipeerd worden op de wijze waarop het Kabinet het tweede advies van de Commissie Van Ark verwerkt in de Rijksbegroting 2028.

Openbaarheid
Deze raadsbrief en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer