

Besluitvormingsrapport

Beoordeling van Financieel Herstel en de gevraagde Zuid-Limburgse bijdrage aan het continuïteitsplan van de Mutsaersstichting

Versie 1.3 (10 november 2025)

Inhoud

Inleiding	1
1. Is financieel herstel haalbaar?	2
2. Welke vorm van financiële bijdrage is passend en verantwoord voor Zuid-Limburg?	4
3. Welke voorwaarden moeten worden verbonden aan een eventuele bijdrage?	6
4. Wat zijn de risico's van niet bijdragen, waaronder indeplaatsstelling door het Rijk?	8
5. Hoe verhoudt de bijdrage zich tot eerdere steun aan XONAR en bredere systeemproblematiek?	9
6. Wat is de impact op de zorgcontinuïteit voor jeugdigen in Zuid-Limburg bij uitblijven van steun?	11
7. Hoe moet het vrijgevalen XONAR-budget worden ingezet?	12
Overall conclusie	14
Beslispunten voor bestuurders	16
Bijlage 1. Dossierbeoordeling Mutsaersstichting op basis van het vastgestelde Wegingskader Continuïteit Jeugdhulp Zuid-Limburg	18

Inleiding

De Mutsaersstichting vervult al jarenlang een sleutelrol in de specialistische jeugdzorg in Limburg. Jaarlijks ontvangen duizenden jeugdigen zorg via de organisatie, waarvan ongeveer 700 in Zuid-Limburg via het samenwerkingsverband *De Kracht van Dichtbij*. Mutsaers biedt een breed palet aan zorgvormen, waaronder jeugd-ggz, ambulante begeleiding, deeltijdzorg en onderwijs gerelateerde ondersteuning. Daarnaast beschikt de organisatie over expertise op terreinen zoals eetstoornissen, genderdysforie, Infant Mental Health en traumazorg.

Sinds 2023 verkeert Mutsaersstichting in financiële problemen. Ondanks ingezette herstelmaatregelen blijft de organisatie kwetsbaar. De meest recente prognoses tonen een liquiditeitsdip in mei 2026, mede door verplichte terugbetaling van de VWS-subsidie die dient als voorfinanciering van de bijdrage van Zuid-Limburg. Zonder de middelen van Zuid-Limburg dreigt discontinuïteit van zorg en bestaat het risico op indeplaatsstelling door het Rijk voor de gemeenten in Zuid-Limburg. Noord- en Midden-Limburg hebben eerder een bijdrage geleverd; Zuid-Limburg moet nu een eigen afweging maken.

Dit besluitvormingsrapport dient als onderbouwing voor de bestuurlijke keuzes die in november 2025 formeel worden genomen. Het rapport biedt inzicht in de financiële situatie van Mutsaers, de risico's van niet bijdragen, en de voorwaarden waaronder een bijdrage verantwoord kan worden. Daarnaast omvat de besluitvorming een expliciete keuze over de inzet van het vrijgevalen XONAR-budget.

Leeswijzer

- Hoofdstuk 1 t/m 3: Analyse van het herstelperspectief, de vorm van een eventuele bijdrage en de voorwaarden die daaraan moeten worden verbonden.
- Hoofdstuk 4 t/m 6: Risico's van niet bijdragen, vergelijking met eerdere steun aan XONAR, en de impact op zorgcontinuïteit voor jeugdigen in Zuid-Limburg.
- Hoofdstuk 7: Bestuurlijke keuze over het vrijgevalen XONAR-budget.
- Overall conclusie: Samenvatting van de belangrijkste afwegingen en kanttekeningen.
- Beslispunten: Overzicht van de besluiten die aan de G16 en gemeenteraden worden voorgelegd.

1. Is financieel herstel haalbaar?

Stand van zaken en ingezette maatregelen

Mutsaersstichting heeft sinds 2024 ingrijpende stappen gezet om de continuïteit van specialistische jeugdzorg te waarborgen. Er is afscheid genomen van verlieslatende onderdelen, vastgoed wordt afgestoten en de governance is versterkt. Deze maatregelen hebben geleid tot een verbetering van de liquiditeitspositie: van circa €5,5 miljoen begin 2024 naar €7,9 miljoen in augustus 2025.

Financiële kerncijfers en ratio's

Ondanks deze verbeteringen blijft de financiële situatie zorgwekkend. De herijkte cashflowprognose (oktober 2025) laat zien:

- Eind 2025: kaspositie daalt naar €1,3 miljoen.
- Mei 2026: vóór ontvangst van de bijdrage van Zuid-Limburg nog slechts €1,2 miljoen, terwijl gemiddeld €1,8 miljoen per maand nodig is om lopende loonverplichtingen te betalen. De loonverplichtingen zijn wel meegenomen in de liquiditeitsprognose.
- De bijdrage van Zuid-Limburg (€2,9 mln) en de verplichte terugbetaling van de VWS-subsidie (€2,9 mln) vallen in dezelfde maand, waardoor het netto-effect nul is.
- Eind 2026: kaspositie circa €2,7 miljoen, nog steeds kwetsbaar.
- De operationele kasstroom blijft tot en met Q4 2025 negatief en stabiliseert pas in 2026.

Prognose voor herstel

De begroting 2026 voorziet een bescheiden positief exploitatieresultaat, maar het eigen vermogen blijft negatief tot ten minste **2028**. Duurzaam herstel binnen 6–12 maanden is niet realistisch; de noodzakelijke hersteltermijn bedraagt naar verwachting **2 tot 2,5 jaar**, afhankelijk van vastgoedverkoppen, bijsturingsmaatregelen en het uitblijven van nieuwe tegenvallers.

Waarom is dit relevant?

Zonder bijdrage van Zuid-Limburg zou Mutsaers in mei 2026 (Terugbetaling aan VWS) feitelijk onder de kredietlimiet zakken, wat een acuut liquiditeitsrisico oplevert. Zelfs mét bijdrage blijft de organisatie afhankelijk van vastgoedverkoppen en strakke sturing. Duurzaam herstel (positief eigen vermogen) wordt pas vanaf 2028 verwacht.

Risico's en onzekerheden

- Faillissement van deelneming Grijp het Leven (oktober 2025) onderstreept de kwetsbaarheid.
- Lopende onderzoeken en fiscale claims kunnen leiden tot extra lasten.
- Timing van hypotheekinschrijving vertraagt beschikbaarheid van middelen; afhankelijkheid van bereidheid VWS om terugbetaling in mei 2026 uit te stellen legt grote tijdsdruk.
- Liquiditeitsdip in Q2 2026 blijft reëel, zelfs bij bijdrage Zuid-Limburg, en zal door Noord- en Midden-Limburg moeten worden gemitigeerd.
- Risico op indeplaatsstelling door VWS bij uitblijven van steun.
- Naast de liquiditeitsrisico's speelt een structurele beperking door afspraken met Rabobank. Vastgoedopbrengsten moeten conform de bancaire voorwaarden rechtstreeks worden aangewend voor aflossing van de Rabobankfinanciering. Hierdoor beschikt Mutsaers nauwelijks over flexibiliteit om verkoopopbrengsten tijdelijk vast te houden of te heralloceren. Indien vastgoedverkoppen vertragen, blijven de ratio's zwak en wordt de ruimte voor herstel feitelijk beperkt. Dit vergroot het risico dat de organisatie, ondanks de bijdrage van Zuid-Limburg, onvoldoende buffer opbouwt om schokken op te vangen.

Beheersmaatregelen (Noord- en Midden-Limburg + Mutsaers)

De accounthoudende regio's hebben samen met Mutsaersstichting al een pakket aan maatregelen ingericht om grip te houden op het herstel en risico's te beperken. Deze afspraken zijn juridisch vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst en worden actief uitgevoerd:

- Maandelijkse monitoring van liquiditeit, productiviteit, verzuim en formatie, inclusief rolling forecast (18 maanden vooruit).
- Kern-KPI's (productiviteit, ziekteverzuim, solvabiliteit) worden elke maand besproken in stuurgroep en kernteam, met deelname van de Jeugddoorlicht.
- Strakke Planning & Control-cyclus: wekelijkse overleggen op teamniveau, interne vacaturetafel om inhuur te beperken, en actieve sturing op PNIL-reductie.

- Portfoliokeuzes: afstoten van verlieslatende onderdelen (Buro Maks, Hai-5, logeerfunctie Noord-Limburg), verkoop van deelnemingen Oog B.V. en Zorgokee B.V. (afrondding eind 2025), en stopzetten van niet-kostendekkende producten.
- Vastgoedstrategie: ontwikkeling gebiedsvisie Venlo en verkoop van vastgoed (getaxeerde totale waarde ± €17 mln) om liquiditeit en aflossingscapaciteit te versterken.
- Verzuimaanpak: inzetbaarheidsspecialist en wekelijkse monitoring van verzuimcijfers.
- Noodremplan: scenario's voor trede 5/6 op hoofdlijnen voorbereid, inclusief overdracht van zorg naar andere aanbieders bij falend herstel.
- Juridische borging: niet-naleving van afspraken kan leiden tot terugvordering van (deel) lening door gemeenten.

Deze maatregelen zijn nu al in uitvoering en vormen de basis waarop Noord- en Midden-Limburg hun bijdrage hebben verstrekt. Zuid-Limburg sluit hier zoveel mogelijk bij aan, maar stelt aanvullend eigen voorwaarden.

Beoordeling van herstelperspectief

Mutsaers heeft de eerste horde genomen, maar het fundament is nog niet stabiel. Gemeenten moeten hun bijdrage afwegen tegen deze onzekerheden én tegen de maatschappelijke noodzaak om zorgcontinuïteit te waarborgen. Een bijdrage van Zuid-Limburg is geen garantie voor duurzaam herstel, maar wel een randvoorwaarde om acute discontinuïteit te voorkomen. Strikte voorwaarden, toetsmomenten en bestuurlijke grip blijven noodzakelijk.

Conclusie

Mutsaersstichting bevindt zich in een overgangsfase: er zijn verbeteringen zichtbaar, maar de financiële basis blijft kwetsbaar. Zonder bijdrage van Zuid-Limburg ontstaat vanaf het tweede kwartaal 2026 een acuut liquiditeitsprobleem, met risico op zorguitval en indeplaatsstelling door het Rijk. Zelfs mét bijdrage is duurzaam herstel pas vanaf 2028 haalbaar en afhankelijk van vastgoedverkoop en strakke sturing. Een bijdrage van Zuid-Limburg is daarom noodzakelijk om continuïteit van zorg te waarborgen, maar moet gepaard gaan met harde voorwaarden, juridische borging en intensieve monitoring.

2. Welke vorm van financiële bijdrage is passend en verantwoord voor Zuid-Limburg?

Context en bestuurlijke afweging

Mutsaersstichting bevindt zich in een situatie waarin aanvullende financiële steun noodzakelijk is om ook de continuïteit van zorg voor jeugdigen in Zuid-Limburg te waarborgen. Zonder bijdrage ontstaat vanaf het tweede kwartaal 2026 een acuut liquiditeitsprobleem, mede door de verplichte terugbetaling van de VWS-subsidie (€2,9 mln) in mei 2026. De bijdrage van Zuid-Limburg die als substituut dient voor de VWS-subsidie is daarom een randvoorwaarde om acute discontinuïteit te voorkomen en het risico op indeplaatsstelling door het Rijk te vermijden.

De gemeenten in Noord- en Midden-Limburg hebben reeds €7,54 miljoen bijgedragen via een lening met terugbetalingsverplichting en hypothecaire zekerheid. Het ministerie van VWS verstrekte aanvullend €2,9 miljoen als tijdelijke continuïteitssubsidie. Zuid-Limburg staat nu voor de vraag welke vorm van bijdrage bestuurlijk, juridisch en financieel het meest verantwoord is.

Drie hoofdopties

In de bestuurlijke discussie zijn drie hoofdvormen van bijdrage onderscheiden:

Optie 1: Subsidie zonder terugbetalingsverplichting (niet-terugvorderbare bijdrage)

Deze vorm biedt directe versterking van het eigen vermogen van Mutsaersstichting en verbetert de financiële ratio's, waardoor op termijn deelname aan aanbestedingen op eigen kracht mogelijk wordt. Het zou bijdragen aan het versnellen van het herstel.

Voordelen:

- Versterkt de balans en solvabiliteit van Mutsaers.
- Verhoogt de kans op zelfstandige deelname aan regionale inkoopprocedures.
- Draagt direct bij aan het herstel zonder extra administratieve lasten.

Nadelen:

- Kan tot vragen leiden vanwege mogelijke precedentwerking en afwijkende constructie ten opzichte van de constructie van de financiering (lening) door de gemeenten in Noord- en Midden-Limburg.
- Geen waarborg voor terugbetaling bij falend herstel.
- Risico op herhaling bij andere aanbieders zonder structurele oplossing.

Optie 2: Subsidie met terugbetalingsverplichting (vergelijkbaar met lening)

Deze vorm is thans gekozen door Noord- en Midden-Limburg en biedt een balans tussen steun en controle. De bijdrage wordt juridisch/financieel als lening verwerkt, met terugbetaling afhankelijk van het behalen van vooraf vastgestelde ratio's. Hypothecaire zekerheid op vastgoed biedt juridische borging, maar is wel achtergesteld op de financieringen van de bank.

Voordelen:

- Gemeenten behouden juridische grip op middelen.
- Terugbetaling bij succesvol herstel beschermt publieke middelen.
- Consistent met eerdere steun aan XONAR en andere aanbieders.

Nadelen:

- Negatief effect op ratio's van Mutsaers, wat deelname aan aanbestedingen kan bemoeilijken.
- Complexere uitvoeringsovereenkomst vereist.

Optie 3: Geen bijdrage

Gemeenten onthouden steun, waardoor het Rijk mogelijk indeplaatsstelling toepast. Dit betekent dat het ministerie van VWS of JenV de regie overneemt en de gemeenten belast voor de kosten van de financiële bijdrage vermeerderd met juridische kosten etc.

Voordelen:

- Geen directe financiële verplichting voor gemeenten.
- Signaal dat structurele problemen niet via incidentele steun moeten worden opgelost.

Nadelen:

- Reëel risico op indeplaatsstelling door het Rijk.
- Verlies van regie, bestuurlijke invloed en maatwerk.
- Zorgcontinuïteit voor 700 jeugdigen in Zuid-Limburg komt acuut in gevaar.

Afweging en voorkeur

Gezien de ernst van de situatie, de maatschappelijke impact en de bestuurlijke precedentwerking, is optie 2 het meest verdedigbaar. Deze vorm biedt een juridisch geborgde bijdrage met terugbetalingsverplichting, gekoppeld aan duidelijke voorwaarden en monitoring. Het sluit aan bij de aanpak in andere regio's en biedt Zuid-Limburg bestuurlijke grip en financiële controle. Het is van belang expliciet te benadrukken dat de bijdrage een lening is en blijft. Er is geen sprake van conversie naar een bijdrage zonder terugbetalingsverplichting. Indien ooit een wijziging wordt overwogen, is een nieuw raadsbesluit vereist. Dit uitgangspunt wordt vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst.

Belangrijke aandachtspunten

- Timing en hypothecaire zekerheid: De bijdrage kan pas worden uitgekeerd na vestiging van hypothecaire zekerheid, wat naar verwachting pas in of na mei 2026 mogelijk is. Dit verhoogt het risico op een liquiditeitsdip.
- Gezamenlijkheid: Zuid-Limburg sluit zoveel mogelijk aan bij de afspraken van Noord- en Midden-Limburg, maar behoudt ruimte voor aanvullende voorwaarden.
- Omzetting lening naar gift: Als een dergelijke stap ooit aan de orde komt, zal Zuid-Limburg altijd terug moeten naar de gemeenteraden voor een nieuw besluit. Er wordt geen mandaat gevraagd om dit zelfstandig te regelen.

Aanvullende voorwaarden voor Zuid-Limburg

Naast de basisafspraken van Noord- en Midden-Limburg stelt Zuid-Limburg:

- Zuid-Limburg vraagt een formele derde hypotheekinschrijving op het vastgoed van Mutsaersstichting. Dit proces kan naar verwachting pas na mei 2026 worden afgerond. Om niet te wachten met uitbetaling, kan vooruitlopend op deze inschrijving een onderlinge overeenkomst gelden die de positie van Zuid-Limburg gelijkwaardig maakt aan die van Noord- en Midden-Limburg. Uitgangspunt daarbij is juridische borging van de gelijkwaardigheid. Zuid-Limburg stelt als harde randvoorwaarde dat de juridische zekerheidspositie volledig gelijkwaardig is aan die van Noord- en Midden-Limburg. Dit wordt niet alleen als intentie vastgelegd, maar expliciet juridisch geborgd in de uitvoeringsovereenkomst. Indien tijdelijke afwijkingen ontstaan door rangorde van hypotheekinschrijvingen, moet dit na aflossing van de Rabobanklening formeel worden rechtgetrokken. Deze bepaling is essentieel om bestuurlijke en juridische gelijkwaardigheid te waarborgen. Dit kan betekenen dat de hypothecaire zekerheid van Noord- en Midden-Limburg tijdelijk wordt verzwakt, wat mogelijk een nieuw besluit in hun gemeenteraden vereist en vertraging kan veroorzaken. Op dit moment wordt juridisch onderzocht welke opties haalbaar zijn en welk proces daarvoor moet worden doorlopen.
- Eenmaligheid van de bijdrage: geen aanvullende liquiditeitssteun.
- Verplichte deelname aan EWS voor contracten met Zuid-Limburg, inclusief aanlevering van de kwartaalrapportages aan de centrumgemeente van de jeugdregio Zuid-Limburg.
- Scenario's voor zorgoverdracht gezamenlijk uitwerken met de andere jeugdregio's en de Mutsaersstichting.

Conclusie

Een lening met terugbetalingsverplichting, gekoppeld aan hypothecaire zekerheid en strikte voorwaarden, is bestuurlijk en financieel het meest verdedigbaar. Deze bijdrage biedt geen garantie voor duurzaam herstel, maar is noodzakelijk om acute discontinuïteit te voorkomen en regie te behouden. Door aanvullende voorwaarden te stellen, borgt Zuid-Limburg publieke middelen en versterkt zij haar grip op het herstelproces.

3. Welke voorwaarden moeten worden verbonden aan een eventuele bijdrage?

Bestuurlijke context en urgentie

Een financiële bijdrage van Zuid-Limburg aan Mutsaersstichting is een ingrijpende bestuurlijke keuze die feitelijk terug te brengen is naar een keuze tussen financieel bijdragen met grip en regie of bijdragen (via indeplaatsstelling) zonder grip. De bijdrage is noodzakelijk om acute discontinuïteit van zorg te voorkomen, maar biedt geen garantie voor duurzaam herstel. Daarom moeten duidelijke, afdwingbare voorwaarden worden gesteld om publieke middelen te beschermen en grip te houden op het herstelproces. Deze voorwaarden sluiten zoveel mogelijk aan bij Noord- en Midden-Limburg, maar Zuid-Limburg behoudt ruimte voor aanvullende eisen.

Kernvoorwaarden

1. Lening in plaats van gift

De bijdrage wordt juridisch vormgegeven als een lening met terugbetalingsverplichting, gekoppeld aan vooraf vastgestelde financiële ratio's (solvabiliteit, current ratio, weerstandsvermogen).

2. Hypothecaire zekerheid

Zuid-Limburg verkrijgt een formele derde hypotheekinschrijving op vastgoedobjecten van Mutsaersstichting. Dit proces kan naar verwachting pas na mei 2026 worden afgerond.

3. Vooruitlopend op inschrijving: betaling kan plaatsvinden op basis van een onderlinge

onderhandse overeenkomst die de positie van Zuid-Limburg gelijkwaardig maakt aan die van Noord- en Midden-Limburg. Dit kan mogelijk een nieuw besluit bij de Noord- en Midden-Limburgse raden vereisen. De juridische zekerheidspositie die volledig gelijkwaardig is aan die van Noord- en Midden-Limburg is een harde randvoorwaarde. Inhoudelijk en procesmatig wordt dit momenteel juridisch uitgezocht.

4. Na aflossing Rabobanklening: rangorde hypotheekinschrijving moet formeel gelijk worden getrokken.

5. Volwaardige deelname aan monitoring

Zuid-Limburg neemt bestuurlijk deel aan de stuurgroep monitoring en ambtelijk aan het kernteam dat de monitoring voorbereidt. Dit omvat toegang tot integrale stukken, maandelijkse rapportages, financiële analyses, KPI-sturing, cashflowoverzichten en deelname aan het kernteamoverleg. Deze informatiepositie is cruciaal om toetsbare herstelinspanningen te volgen en tijdig bij te sturen.

6. Verplichte deelname aan Early Warning System (EWS)

Mutsaersstichting neemt verplicht deel aan het EWS voor alle contracten met Zuid-Limburg, inclusief het aanleveren van kwartaalrapportages aan de centrumgemeente van de jeugdregio Zuid-Limburg.

7. Doorpakken op herstelmaatregelen

- Mutsaers moet aantonen dat afgesproken maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd en dat er voortgang is op herstel vóórdat de bijdrage wordt uitgekeerd. Dit omvat onder meer:
- Afbouw verlieslatende onderdelen (portfoliokeuzes).
- Reductie van externe inhuur (PNIL).
- Actieve sturing op verzuim en productiviteit
- Verbetering operationele kasstroom.
- Concrete stappen in vastgoedstrategie.

8. Toetsbare herstelinspanningen

De herstelinspanningen – reductie PNIL, portfoliokeuzes, verzuimaanpak en verbetering operationele kasstroom – worden concreet en toetsbaar gemaakt. Dit gebeurt door koppeling aan KPI's (productiviteit, verzuim, solvabiliteit) en expliciete opname van deze indicatoren in de begroting 2026. Monitoringrapportages moeten inzicht geven in gerealiseerde effecten per kwartaal, zodat bestuurlijke grip op voortgang en effectiviteit gewaarborgd is.

9. Eenmaligheid van de bijdrage

De bijdrage is eenmalig. Er volgt geen aanvullende liquiditeitssteun, ook niet tijdelijk. Bij falend herstel wordt ingezet op scenario's voor gecontroleerde overdracht van zorg.

10. Scenario's voor zorgoverdracht

Gezamenlijke uitwerking van scenario's voor trede 5/6 in de uitvoeringsovereenkomst, inclusief borging van cruciale zorg (zoals ambulante zorg van Plinthos) voor Zuid-Limburg.

11. Borging van continuïteit en transparantie richting Kracht van Dichtbij

Mutsaersstichting blijft gedurende het herstelproces en bij uitvoering van de voorwaarden volledig transparant richting het consortium Kracht van Dichtbij. Dit betekent:

- a. Geen eenzijdige besluiten die de continuïteit van ambulante hulp in Zuid-Limburg in gevaar brengen zonder voorafgaande afstemming met het consortium.
- b. Structurele informatievoorziening: alle relevante besluiten, financiële ontwikkelingen en risico's die impact hebben op de uitvoering van contracten worden tijdig gedeeld met Kracht van Dichtbij.
- c. Geen kennisachterstand: Mutsaersstichting zorgt dat Kracht van Dichtbij dezelfde informatie ontvangt als gemeenten.
- d. Juridische verankering: deze verplichting wordt opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst, zodat het consortium formeel betrokken blijft bij maatregelen die gevolgen hebben voor de continuïteit van ambulante jeugdzorg in Zuid-Limburg.

12. Liquiditeitspositie na terugbetaling VWS-subsidie

Indien terugbetaling in mei 2026 de liquiditeit bedreigt, wordt samen met N&M bij VWS-verlenging van de terugbetalingstermijn bepleit.

13. Juridische verankering en sancties

Alle voorwaarden worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Niet-naleving kan leiden tot terugvordering van (deel) lening.

Juridische en bestuurlijke verankering

- Uitvoeringsovereenkomst opstellen waarin alle voorwaarden, zekerheden en monitoring juridisch worden vastgelegd.
- Afstemming met Noord- en Midden-Limburg en Rabobank over rangorde hypotheek en onderlinge overeenkomst (juridische ondersteuning).
- Collegebesluiten per gemeente uiterlijk december 2025 over deelname en voorwaarden.
- Raadsbesluiten in januari-maart 2026 op basis van één regionaal raadsvoorstel, met ruimte voor lokale specificaties.
- Monitoringstructuur inrichten vanaf november 2025, inclusief bestuurlijke delegatie en periodieke rapportages.
- Scenario's voor zorgoverdracht uitwerken en borgen in de uitvoeringsovereenkomst.

Conclusie

De bijdrage van Zuid-Limburg is noodzakelijk om acute discontinuïteit van zorg te voorkomen, maar moet gepaard gaan met strikte voorwaarden en juridische borging. Door deze voorwaarden vast te leggen in een uitvoeringsovereenkomst en bestuurlijke stappen tijdig te zetten, behoudt Zuid-Limburg grip op het herstelproces, beschermt zij publieke middelen en waarborgt zij continuïteit van zorg. Deze aanpak sluit aan bij Noord- en Midden-Limburg, maar houdt rekening met de specifieke risico's en belangen van Zuid-Limburg.

4. Wat zijn de risico's van niet bijdragen, waaronder indeplaatsstelling door het Rijk?

Juridisch kader en bestuurlijke context

Gemeenten hebben op grond van de Jeugdwet een wettelijke zorgplicht om passende jeugdhulp te garanderen. Wanneer een aanbieder zoals Mutsaersstichting in acute continuïteitsproblemen verkeert en gemeenten geen actie ondernemen, kan het Rijk via het ministerie van VWS of Justitie en Veiligheid besluiten tot indeplaatsstelling. Dit is een juridisch instrument waarbij het Rijk tijdelijk de uitvoering van gemeentelijke taken overneemt, op kosten van de betreffende gemeenten. De interventieladder (signalering, factfinding, afspraken, besluitvorming, uitvoering) kan in spoedeisende situaties versneld worden doorlopen.

Specifieke risico's in de casus Mutsaers

De Jeugdautoriteit heeft expliciet gewezen op het risico van indeplaatsstelling indien Zuid-Limburg geen bijdrage levert aan het continuïteitsplan van Mutsaers. Noord- en Midden-Limburg hebben reeds bijgedragen. Zuid-Limburg is daarmee de laatste verantwoordelijke partij.

Het risico is niet theoretisch: de cashflowanalyse laat een acute liquiditeitsdip zien in mei 2026, waardoor de continuïteit van zorg zonder aanvullende middelen niet kan worden gegarandeerd. VWS heeft aangegeven mogelijk bereid te zijn om terugbetaling van de continuïteitssubsidie uit te stellen, maar dit is onzeker en **de tijdsdruk blijft groot**.

Gevolgen van indeplaatsstelling

Indeplaatsstelling heeft verstrekkende gevolgen:

- **Verlies van regie:** Gemeenten verliezen bestuurlijke controle over contractering, monitoring en voorwaarden.
- **Financiële impact:** Kosten worden verhaald op gemeenten, mogelijk zonder onderhandelingsruimte.
- **Beeldvorming:** Publieke perceptie van bestuurlijke nalatigheid of onwil.
- **Geen lokaal maatwerk:** Rijk hanteert generieke kaders, zonder regionale afstemming.

Hoewel indeplaatsstelling in de jeugdzorg zelden formeel is toegepast, zijn er precedënten in andere domeinen zoals onderwijshuisvesting en Wmo. In de jeugdzorg is het instrument vooral als drukmiddel ingezet, bijvoorbeeld bij Stichting Horizon in Zuid-Holland, waar het leidde tot vrijwillige bijdragen van gemeenten.

Indeplaatsstelling gebeurt rechtstreeks bij de gemeente(n) die in gebreke blijven voor een financiële bijdrage.

Bestuurlijke afweging voor Zuid-Limburg

De Jeugdautoriteit heeft expliciet aangegeven dat uitblijven van een bijdrage door Zuid-Limburg leidt tot een reëel risico op indeplaatsstelling door het Rijk. Dit oordeel wordt als bestuurlijke onderbouwing vastgelegd en vormt een zwaarwegend argument voor actieve betrokkenheid en het stellen van voorwaarden. Niet bijdragen betekent niet alleen het risico op indeplaatsstelling, maar ook verlies van invloed op de voorwaarden voor de financiële bijdrage. Zuid-Limburg zou in dat scenario geen zeggenschap meer hebben over monitoring, governance-eisen of financiële toetsmomenten. De G16 heeft expliciet vastgesteld dat deze risico's zwaarwegend zijn en moeten worden gemitigeerd door actieve betrokkenheid en monitoring.

Conclusie

Het risico op indeplaatsstelling door het Rijk is reëel en urgent, vooral gezien de liquiditeitsdip in mei 2026. Niet bijdragen betekent verlies van regie, hogere kosten en discontinuïteit van zorg voor circa 700 jeugdigen. Een vrijwillige bijdrage onder strikte voorwaarden is bestuurlijk en financieel beter verdedigbaar dan een gedwongen interventie. Actieve monitoring en samenwerking met VWS en Noord- en Midden-Limburg zijn noodzakelijk om dit risico te mitigeren.

5. Hoe verhoudt de bijdrage zich tot eerdere steun aan XONAR en bredere systeemproblematiek?

Vergelijking met eerdere casus: XONAR

De situatie van Mutsaersstichting vertoont duidelijke parallellen met de continuïteitsproblemen bij XONAR in 2022–2023. In beide gevallen ging het om een grote regionale aanbieder van specialistische jeugdzorg die door financiële tekorten en governanceproblemen in acute problemen kwam. Gemeenten in Zuid-Limburg besloten destijds tot een tijdelijke financiële bijdrage aan XONAR, onder voorwaarden zoals monitoring, governanceversterking en eenmaligheid van steun.

Wat opvalt in de casus Mutsaers is dat gemeenteraden in Noord- en Midden-Limburg in 2024 zijn afgeweken van het primaire voorstel van een niet-terugvorderbare bijdrage en hebben gekozen voor een juridisch strakker vormgegeven bijdrage: een gesplitste lening van €7,54 miljoen, met hypothecaire zekerheid en terugbetalingsverplichting afhankelijk van ratio's. Deze aanpak is steviger dan de voorwaarden van de financiële steun aan XONAR.

Het nadeel van de gekozen constructie van een lening is dat deze een negatief effect heeft op de financiële ratio's en daarmee de mogelijkheid om zelfstandig, zonder de financiële draagkracht van derden, deel te nemen aan aanbestedingen. Als Zuid-Limburg indertijd in deze vorm financiële steun had verleend zou XONAR niet hebben voldaan aan de voorwaarden van trede 2.

Het voordeel van de constructie is dat de gemeenten meer grip hebben op de ontwikkelingen bij de zorgaanbieder. Daarnaast zien wij dat Mutsaers daadwerkelijk transparantie betracht. De rapportages voor de monitoring van het duurzaam herstel komen in samenwerking met het kernteam van de gemeenten tot stand.

Reflectie op bredere systeemproblematiek

De situatie van Mutsaersstichting is geen op zichzelf staand incident, maar een symptoom van bredere structurele problemen in het jeugdzorgstelsel. De jaarrekening en monitoringdocumenten benoemen meerdere systemische knelpunten:

- Structurele onderfinanciering volgens aanbieders
- Onvoldoende control en toezicht vanuit het perspectief van gemeenten
- Versnippering van het zorglandschap: Samenwerking tussen gemeenten en aanbieders is complex, regio-overstijgend en niet uniform. Dit belemmert schaalvoordelen en gezamenlijke sturing.
- Afhankelijkheid van incidentele steun: Continuïteit van zorg is bij problemen nu vaak afhankelijk van tijdelijke subsidies of leningen van gemeenten, zoals bij Mutsaers en XONAR maar vormen geen duurzame oplossing.
- Onzekerheid over opbrengstverantwoording: Nacontroles door gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars kunnen leiden tot correcties waarvoor vaak geen voorzieningen zijn opgenomen.
- Governance en compliance: Externe onderzoeken (fraude, SROI, dossiercontroles) brengen reputatierisico's en financiële onzekerheden met zich mee.
- Hoge verantwoordingslasten: Angst voor fouten leidt tot bureaucratie, inefficiëntie en verminderde tijd voor directe zorg.

Volgens de Jeugdautoriteit waren in 2024 achttien jeugdzorgaanbieders in Nederland in acute financiële problemen, samen goed voor circa 30% van de omzet in de sector. De oorzaken zijn structureel en overstijgen individuele casussen. De Hervormingsagenda Jeugd biedt weliswaar aanknopingspunten, maar de uitwerking is traag en complex. Gemeenten blijven daardoor afhankelijk van tijdelijke vangnetten en ad-hoc maatregelen.

Bestuurlijke betekenis van de bijdrage aan Mutsaers

De bestuurlijke betekenis van een bijdrage aan Mutsaersstichting reikt verder dan het vermijden van indeplaatsstelling. Het gaat om het actief vormgeven van regie binnen een stelsel dat onder druk staat. Door zelf voorwaarden te stellen, monitoring te organiseren en herstel te koppelen aan

toetsbare indicatoren, nemen gemeenten verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, rechtmatigheid en continuïteit van zorg. Tegelijkertijd is het van belang dat deze bijdrage niet wordt gezien als structurele oplossing. Zonder hervorming van tarieven, samenwerking en verantwoordingsstructuren blijven gemeenten en aanbieders kwetsbaar. De bijdrage aan Mutsaers moet daarom gepaard gaan met actieve inzet op systeemverbetering, zowel lokaal, regionaal, bovenregionaal als landelijk.

Conclusie

De bijdrage aan Mutsaersstichting is vergelijkbaar met eerdere steun aan XONAR, maar biedt nog meer mogelijkheden voor juridische borging en bestuurlijke grip door strikte voorwaarden en monitoring. Beide casussen illustreren de kwetsbaarheid van het jeugdzorgstelsel en de afhankelijkheid van incidentele steun.

De bijdrage aan Mutsaers moet niet worden gezien als een structurele oplossing, maar als een noodmaatregel om zorgcontinuïteit te waarborgen. Tegelijkertijd onderstreept deze situatie de noodzaak om actief te werken aan systeemverbetering: robuuste aanbestedingsvoorwaarden, betere governance en samenwerking op regionaal en bovenregionaal niveau. Dit is al eerder geconcludeerd in het Taskforcerapport.

Nu bij XONAR na de trede-indeling naar trede 2 een budget van €2 miljoen vrijvalt betekent dit niet dat dit automatisch wordt ingezet voor Mutsaers, maar vormt dit een apart bestuurlijk vraagstuk. Het besluit hierover moet expliciet worden genomen, waarbij de afweging ligt tussen regionale solidariteit en lokale begrotingsruimte.

Kernboodschap: De bijdrage aan Mutsaers is verdedigbaar als tijdelijke interventie, mits gekoppeld aan strikte voorwaarden en een bredere strategie voor stelselversterking. Zonder structurele hervormingen blijven gemeenten en aanbieders kwetsbaar.

6. Wat is de impact op de zorgcontinuïteit voor jeugdigen in Zuid-Limburg bij uitblijven van steun?

Directe gevolgen voor jeugdigen en gezinnen

Mutsaersstichting biedt via de combinatie *De Kracht van Dichtbij* ambulante hulp aan circa 700 jeugdigen in Zuid-Limburg. Het gaat om kinderen en jongeren met complexe problematiek, vaak in langdurige trajecten. Voor hen is Mutsaers niet alleen een zorgaanbieder, maar een stabiele factor in hun dagelijks leven.

Bij uitblijven van steun dreigt deze stabiliteit weg te vallen. Dat betekent:

- Verlies van vertrouwde hulpverleners, waardoor opgebouwde vertrouwensrelaties abrupt worden verbroken.
- Toename van stress en onzekerheid bij jeugdigen en ouders, met risico op escalatie van problematiek.
- Verlengde wachttijden en minder toegang tot specialistische zorg, zoals eetstoornissen, genderdysforie, Infant Mental Health en traumazorg.

Voor ouders betekent dit niet alleen praktische problemen, maar ook een gevoel van bestuurlijke afwezigheid: het idee dat hun gemeente hen niet ondersteunt op een cruciaal moment.

Urgentie en liquiditeitscontext

De dreiging is niet theoretisch. Zonder aanvullende middelen dreigt in mei 2026 een acute liquiditeitsdip, waardoor Mutsaers haar operationele verplichtingen niet kan nakomen. Dit leidt tot afbouw van behandelcapaciteit en mogelijk noodmaatregelen.

Regionale samenhang en afstemming

Het zorglandschap in Zuid-Limburg kent nauwelijks alternatieven voor deze specialistische zorg. Overdracht naar andere aanbieders is niet eenvoudig en zou leiden tot versnippering en langere reistijden. Daarom is het cruciaal dat maatregelen die consequenties hebben voor ambulante jeugdzorg tijdig worden afgestemd met het consortium Kracht van Dichtbij. Daarnaast moeten scenario's voor zorgoverdracht bij falend herstel voorbereid worden, samen met Noord- en Midden-Limburg.

Risico op crisisplaatsingen en systeemdruk

Bij uitval van reguliere zorg ontstaat het risico op crisisplaatsingen, wat leidt tot hogere kosten, meer druk op spoedzorg en grotere belasting van gezinnen. De Jeugddautoriteit waarschuwt dat discontinuïteit bij aanbieders zoals Mutsaers kan leiden tot systeemverstoringen, waarbij gemeenten gedwongen worden tot noodmaatregelen. Dit ondermijnt niet alleen de kwaliteit van zorg, maar ook het vertrouwen van inwoners in het jeugdzorgsysteem.

Breder maatschappelijk belang

Mutsaersstichting is meer dan een zorgaanbieder in financiële problemen. De organisatie draagt bij aan de pluriformiteit van het provinciale zorglandschap, biedt verblijf en ambulante zorg, en is actief in de verbinding tussen zorg en onderwijs. Een bijdrage aan Mutsaers is daarmee ook een investering in de toegankelijkheid, diversiteit en continuïteit van specialistische en hoog intensieve Jeugdzorg op provinciaal niveau en ambulante jeugdzorg in Zuid-Limburg. Zonder deze bijdrage dreigt een verschraving van het aanbod en een toename van wachtlijsten.

Conclusie

Uitblijven van steun brengt niet alleen bestuurlijke risico's, maar vooral menselijke gevolgen: jeugdigen verliezen vertrouwde zorg, ouders raken in onzekerheid en de kans op escalatie neemt toe. Actieve afstemming met Kracht van Dichtbij en voorbereiding van overdrachtsscenario's zijn noodzakelijk om de gevolgen te beperken, maar voorkomen de acute liquiditeitsdreiging niet. Een bijdrage is daarom niet alleen een bestuurlijke keuze, maar een keuze voor zorgzekerheid en menselijke maat.

7. Hoe moet het vrijgevalLEN XONAR-budget worden ingezet?

Context

Het herstellbudget voor XONAR bedroeg oorspronkelijk €8 miljoen. Hiervan is circa €4,2 miljoen uitgekeerd in de vorm van voorschotten. Daarnaast is tot 1 januari 2029 een garantie van €1,8 miljoen gesteld aan JENS. Het risico op aanspraak op deze garantie wordt als laag ingeschat, waardoor naar verwachting het grootste deel van dit bedrag in 2029 vrijvalt. Het huidige beslag op het budget bedraagt daarmee €6 miljoen, waardoor op dit moment een vrije ruimte van circa €2 miljoen ontstaat.

Actuele bestuurlijke situatie

In het laatste G16-overleg is door meerdere gemeenten de wens uitgesproken om deze vrije ruimte niet langer bij de jeugdregio te reserveren, maar tussentijds af te rekenen met de gemeenten. Tegelijkertijd is er bestuurlijk draagvlak om het budget als vangnet te behouden, gezien de continuïteitsrisico's die nog steeds bestaan bij XONAR. Hoewel de Jeugddautoriteit XONAR formeel heeft ingedeeld in trede 2 op basis van liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit, is onze inschatting dat XONAR nog niet volledig uit de problemen is. De organisatie heeft binnen de hersteltermijn van twee jaar onvoldoende weerstandsvermogen opgebouwd en kan nog niet zelfstandig inschrijven op segmentoverstijgende aanbestedingen. Indien in 2026 delen van deze aanbesteding niet gegund kunnen worden, staat de continuïteit opnieuw onder druk.

De Jeugddautoriteit stelt dat een eventueel falen in dat scenario een 'marktrisico' is en dat geen nieuwe claim op een financiële bijdrage van gemeenten mogelijk is. In dat geval treden onze scenario's voor herverdeling van zorg (trede 5 of 6) in werking. Deze overdracht brengt echter frictiekosten met zich mee die onvermijdelijk door gemeenten moeten worden opgebracht. Nú afrekenen vergroot het risico dat bij nieuwe continuïteitsproblemen opnieuw een beroep moet worden gedaan op gemeenteraden voor financiële steun. Daarom is het advies om de vrije ruimte vooralsnog te reserveren bij de jeugdregio.

Bestuurlijke Afweging

De invalshoek van de Jeugddautoriteit – falen als marktrisico – wordt niet gevolgd. Wij zien dit als een bestaand risico dat nog altijd onderdeel is van het herstel. Het is daarom van belang dat de G16 expliciet een keuze maakt tussen regionale solidariteit en directe financiële ruimte voor gemeenten. Deze keuze moet transparant worden toegelicht richting gemeenteraden.

Scenario's voor besluitvorming

De G16 wordt gevraagd een expliciet besluit te nemen over wel of niet tussentijds afrekenen en daarbij een afweging te maken tussen de volgende scenario's, die van toepassing zullen zijn op alle gemeenten:

- **Scenario A – Reserveren tot 2029**

De vrije ruimte in het budget voor de financiële bijdrage aan XONAR blijft gereserveerd bij de jeugdregio tot 1 januari 2029. Per die datum volgt een totale afrekening waarbij naast de huidige vrije ruimte van €2 miljoen ook de vrijval uit de garantie aan JENS wordt afgerekend. Bij de afrekening wordt de oorspronkelijke verdeelsleutel gehanteerd.

Voordelen:

- Versterkt regionale risicobeheersing en biedt ruimte voor transformatie van het zorglandschap.
- Houdt een vangnet beschikbaar voor toekomstige continuïteitsproblemen.

Nadeel:

- beperkt lokale financiële flexibiliteit en kan politieke weerstand oproepen

- **Scenario B – Tussentijdse afrekening**

De huidige vrije ruimte van €2 miljoen wordt nu afgerekend met de gemeenten. Bij de afrekening wordt de oorspronkelijke verdeelsleutel gehanteerd. Gemeenten wordt geadviseerd om in verband met de continuïteitsrisico's bij XONAR het budget in ieder geval tot na de gunning van de lopende segmentoverstijgende aanbesteding te reserveren. Indien door continuïteitsproblemen bij XONAR de scenario's voor herverdeling van zorg in werking treden, wordt voor de dekking van eventuele

frictiekosten opnieuw de oorspronkelijke verdeelsleutel toegepast.

Voordelen:

- Vergroot draagvlak en begrotingsruimte voor gemeenten.
- Kan strategisch worden ingezet om steun voor Mutsaers te faciliteren.

Nadeel:

- vermindert robuustheid van het regionale vangnet en maakt ad-hoc oplossingen noodzakelijk bij nieuwe problemen.

Bestuurlijke en juridische aandachtspunten

- Het besluit over het XONAR-budget staat los van de bijdrage aan Mutsaers, maar kan strategisch worden gekoppeld in de communicatie richting gemeenteraden.
- Er is geen juridische verplichting om het budget te reserveren; het is een beleidsmatige keuze.
- Indien gekozen wordt voor reservering, wordt dit expliciet vastgelegd in een regionaal besluit.
*In de jaarrekening moet de individuele gemeente een risicomelding opnemen.
Deze melding geeft aan dat er een mogelijke claim kan komen op deze middelen, afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen bij XONAR.
Licht intern toe dat het om een voorwaardelijke situatie gaat: er is geen reservering, maar wel een risico dat middelen later nodig zijn.*
- Verdeelsleutel: Dezelfde verdeelsleutel die is gehanteerd bij de oorspronkelijke XONAR-bijdrage wordt toegepast bij de vrijval. Deze verdeelsleutel blijft in ieder geval van kracht tot na afronding van de segmentoverstijgende aanbesteding. Indien zich vóór afronding van deze aanbesteding nieuwe continuïteitsproblemen voordoen bij XONAR en aanvullende bijdragen noodzakelijk zijn, geldt opnieuw dezelfde verdeelsleutel. Na afronding van de aanbesteding kunnen afspraken over deze verdeelsleutel veranderen. Op 1 januari 2029 vervalt tevens de garantie aan JENS waarna definitief kan worden afgerekend.

Conclusie

Er is nog geen definitief besluit genomen over de inzet van het XONAR-budget. Gezien het toenemende draagvlak voor vrijval, moet dit onderwerp expliciet als apart beslispunt worden geagendeerd. Het besluit moet de balans vinden tussen regionale solidariteit en lokale financiële ruimte, en kan strategisch worden gekoppeld aan de besluitvorming over de bijdrage aan Mutsaers.

Overall conclusie

Mutsaersstichting is een essentiële zorgaanbieder in Limburg, met een breed en specialistisch aanbod dat bijdraagt aan de pluriformiteit van het jeugdzorglandschap. De organisatie biedt zowel verblijfszorg als ambulante hulp via het samenwerkingsverband *De Kracht van Dichtbij*. Hiermee levert zij zorg aan circa 700 jeugdigen in Zuid-Limburg. Deze zorg is specialistisch, langdurig en vaak niet elders beschikbaar, zoals bij eetstoornissen en genderdysforie. Uitblijven van steun brengt niet alleen bestuurlijke risico's, maar vooral menselijke gevolgen: verlies van vertrouwde hulpverleners, stress bij gezinnen en escalatie van problematiek.

Sinds 2023 verkeert Mutsaers in ernstige financiële problemen. Ondanks ingezette herstelmaatregelen blijft de organisatie kwetsbaar. De cashflowanalyse toont een acute liquiditeitsdip in mei 2026, mede door verplichte terugbetaling van de VWS-subsidie. Zonder bijdrage van Zuid-Limburg ontstaat discontinuïteit van zorg en reëel risico op indeplaatsstelling door het Rijk. Zelfs mét bijdrage is duurzaam herstel pas vanaf 2028 haalbaar en afhankelijk van vastgoedverkoop en strakke sturing. Daarmee is de keuze die voorligt eigenlijk beperkt tot de vraag op welke wijze we bijdragen: Bijdragen mét maximale invloed en regie, of bijdragen door een indeplaatsstelling af te wachten.

De bijdrage van Zuid-Limburg is daarom maatschappelijk noodzakelijk en bestuurlijk verdedigbaar, mits juridisch goed geborgd en gekoppeld aan strikte voorwaarden (zie voorwaarden in de beantwoording van vraag 3) waaronder:

- Hypothecaire zekerheid en terugbetalingsverplichting. Zuid-Limburg borgt juridische gelijkwaardigheid
- Volwaardige deelname aan monitoring met een directe informatiepositie en voor de Mutsaersstichting verplichte deelname aan het Early Warning System en de verplichting kwartaalrapportages aan te leveren bij de Centrumgemeente van de Jeugdregio Zuid-Limburg.
- Eenmaligheid van steun en noodremscenario's voor zorgoverdracht
- Afstemming met het consortium Kracht van Dichtbij om versnippering te voorkomen

De bijdrage blijft een lening en kan niet worden omgezet in een subsidie.

De G16 zal op 7 november 2025 besluiten of Zuid-Limburg onder deze voorwaarden bereid is tot een bijdrage van €2,9 miljoen, in de vorm van een lening met hypothecaire zekerheid. De bijdrage wordt pas beschikbaar gesteld na vestiging van de hypotheekinschrijving (verwacht in mei 2026) of sluitende afspraken met Noord- en Midden-Limburg over gelijke positionering in het verkrijgen van zekerheid. Daarnaast is afgesproken dat scenario's voor overdracht van zorg worden uitgewerkt en dat de bijdrage expliciet wordt vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst.

XONAR-budget

Naast de bijdrage aan Mutsaers ligt er een bestuurlijke keuze over het vrijgevalen XONAR-budget van €2 miljoen. Dit kan:

- Worden gereserveerd als regionaal vangnet voor toekomstige risico's en transformatie, of
 - Worden vrijgegeven aan gemeenten om lokale begrotingsruimte te vergroten.
- Dezelfde verdeelsleutel blijft gelden tot 1 januari 2029, waarna definitieve afrekening plaatsvindt en de garantie aan JENS vervalt. Dit punt wordt als apart beslispunt geagendeerd.

Bestuurlijke afwegingen

- Zorgcontinuïteit: Uitblijven van steun brengt directe risico's voor de continuïteit van zorg aan 700 jeugdigen in Zuid-Limburg. Er is geen goed alternatief beschikbaar; uitval leidt tot wachttijden, verlies van vertrouwde zorgrelaties en escalatie van problematiek.
- Herstelperspectief: Mutsaers toont herstel, maar blijft financieel kwetsbaar. De bijdrage ondersteunt het continuïteitsplan en voorkomt indeplaatsstelling door het Rijk.
- Regie en controle: Door zelf bij te dragen, behoudt Zuid-Limburg bestuurlijke grip en kan voorwaarden stellen. Dit is bestuurlijk verdedigbaar en sluit aan bij het construct in Noord- en Midden-Limburg.

- XONAR-budget: Het besluit hierover moet expliciet worden genomen en kan strategisch worden gekoppeld aan de besluitvorming over Mutsaers.

Kanttekeningen

- Het herstel is nog niet gegarandeerd; ratio's blijven onder de norm.
- Er bestaat precedentwerking: andere aanbieders kunnen ook steun vragen.
- Zuid-Limburg was niet betrokken bij de opstelling van het oorspronkelijke continuïteitsplan, wat bestuurlijke spanning oproept.
- De bijdrage moet juridisch worden verankerd met duidelijke voorwaarden, waaronder eenmaligheid, monitoring en toetsmomenten.

Conclusie

De bijdrage aan Mutsaers is geen structurele oplossing, maar een noodzakelijke interventie om zorgcontinuïteit en regie te behouden. Tegelijkertijd onderstreept deze situatie de noodzaak van systeemversterking: robuuste aanbestedingsvoorwaarden, betere governance en regionale samenwerking. Besluitvorming over Mutsaers en het XONAR-budget moet expliciet worden geagendeerd en gekoppeld aan een heldere communicatie richting gemeenteraden.

Beslispunten voor bestuurders

De G16 besluit:

1. Onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraden onder voorwaarden bereid te zijn tot een bijdrage van in totaal 2,9 miljoen euro aan de kosten van het continuïteitsplan van de Mutsaersstichting. De middelen zijn bestemd voor aflossing van de voorfinanciering van 2,9 mln. van het ministerie van VWS. Aan de financiële bijdrage worden de volgende voorwaarden verbonden:
 - a. Lening in plaats van een bijdrage zonder terugbetalingsverplichting. Het is van belang expliciet te benadrukken dat de bijdrage een lening is en blijft. Er is geen sprake van conversie naar een bijdrage zonder terugbetalingsverplichting. Indien ooit een wijziging wordt overwogen, is een nieuw raadsbesluit vereist. Dit uitgangspunt wordt vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst
 - b. De bijdrage wordt juridisch vormgegeven als een lening mét terugbetalingsverplichting, gekoppeld aan vooraf vastgestelde financiële ratio's (solvabiliteit, current ratio, weerstandsvermogen).
 - c. Hypothecaire zekerheid.
 - i. Zuid-Limburg verkrijgt een formele derde hypotheekinschrijving op vastgoedobjecten van Mutsaersstichting. Dit proces kan naar verwachting pas na mei 2026 worden afgerond.
 - ii. Vooruitlopend op inschrijving: betaling kan plaatsvinden op basis van een onderlinge overeenkomst die de positie van Zuid-Limburg gelijkwaardig maakt aan die van Noord- en Midden-Limburg. De juridische zekerheidspositie die volledig gelijkwaardig is aan die van Noord- en Midden-Limburg is een harde randvoorwaarde. Dit kan mogelijk een nieuw besluit bij de Noord- en Midden-Limburgse raden vereisen. Inhoudelijk en procesmatig wordt dit momenteel juridisch uitgezocht.
 - d. Na aflossing Rabobanklening: rangorde hypothecaire zekerheid moet formeel gelijk worden getrokken.
 - e. Volwaardige deelname aan monitoring, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Zuid-Limburg neemt bestuurlijk deel aan de stuurgroep monitoring en het kernteam. Dit omvat toegang tot integrale stukken, maandelijkse rapportages en KPI-sturing en financiële analyses (waaronder begrepen cashflowoverzichten).
 - f. Verplichte deelname aan Early Warning System (EWS). Mutsaersstichting neemt verplicht deel aan het EWS voor alle contracten met Zuid-Limburg, inclusief het aanleveren van kwartaalrapportages aan de centrumgemeente van de jeugdregio Zuid-Limburg.
 - g. Doorpakken op herstelmaatregelen.
 - i. Mutsaers moet aantonen dat afgesproken maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd en dat er voortgang is op herstel vóórdat de bijdrage wordt uitgekeerd. Dit omvat onder meer:
 - ii. Afbouw verlieslatende onderdelen (portfoliokeuzes).
 - iii. Reductie van externe inhuur (PNIL).
 - iv. Verbetering operationele kasstroom.
 - v. Actieve sturing op verzuim en productiviteit.
 - vi. Concrete stappen in vastgoedstrategie.
 - h. Eenmaligheid van de bijdrage. De bijdrage is eenmalig. Er volgt geen aanvullende liquiditeitssteun, ook niet tijdelijk. Bij falend herstel wordt ingezet op scenario's voor gecontroleerde overdracht van zorg.
 - i. Scenario's voor zorgoverdracht. Gezamenlijke uitwerking van scenario's voor trede 5/6 in de uitvoeringsovereenkomst, inclusief borging van cruciale zorg (zoals ambulante zorg van Plinthos) voor Zuid-Limburg.
 - j. Borging van continuïteit en transparantie richting de combinatie *De Kracht van Dichtbij*.
 - i. Mutsaersstichting blijft gedurende het herstelproces en bij uitvoering van de voorwaarden volledig transparant richting de combinatie *De Kracht van Dichtbij*. Dit betekent:

- ii. Geen eenzijdige besluiten die de continuïteit van ambulante hulp in Zuid-Limburg in gevaar brengen zonder voorafgaande afstemming met het consortium.
 - iii. Structurele informatievoorziening: alle relevante besluiten, financiële ontwikkelingen en risico's die impact hebben op de uitvoering van contracten worden tijdig gedeeld met de combinatie *De Kracht van Dichtbij*.
 - iv. Geen kennisachterstand: Mutsaersstichting zorgt dat de combinatie *De Kracht van Dichtbij* dezelfde informatie ontvangt als gemeenten.
 - v. Juridische verankering: deze verplichting wordt opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst, zodat de combinatie formeel betrokken blijft bij maatregelen die gevolgen hebben voor de continuïteit van ambulante jeugdzorg in Zuid-Limburg.
- k. Liquiditeitspositie na terugbetaling VWS-subsidie.
Indien terugbetaling in mei 2026 de liquiditeit bedreigt, wordt samen met N&M en VWS-verlenging van de termijn bepleit.
- 2. Juridische verankering en sancties.
Alle voorwaarden worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Niet-naleving kan leiden tot terugvordering van (deel) lening. De Mutsaersstichting ondertekend voor akkoord.
- 3. De financiële bijdrage ter beschikking te stellen in de vorm van een geldlening. Voor de financiële bijdrage wordt hypothecaire zekerheid gevraagd (zie voorwaarden).
- 4. Dat Zuid-Limburg het "ja, tenzij"-principe hanteert en het recht behoudt om aanvullende voorwaarden te stellen indien dit noodzakelijk is op basis van monitoring, juridische toetsing of regionale belangen.
- 5. De risico's van niet bijdragen (waaronder indeplaatsstelling door het Rijk en discontinuïteit van zorg voor circa 700 jeugdigen) zwaarwegend te achten en te mitigeren door actieve betrokkenheid en monitoring.
- 6. Mandaat te verlenen aan de ambtelijke vertegenwoordiging om de uitvoeringsovereenkomst uit te werken en het besluit voor te bereiden voor collegebehandelingen in december 2025 en voor raadsbehandelingen in de periode van januari 2026 tot en met maart 2026.
- 7. Beslispunten voor G16 inzake XONAR-budget.
 - a. Vrijval of reservering van XONAR-budget
Besluiten of het vrijgevallen XONAR-herstelbudget van €2 miljoen:
 - i. Wordt vrijgegeven aan gemeenten volgens de bestaande verdeelsleutel, of
 - ii. Wordt gereserveerd als regionaal vangnet voor toekomstige continuïteitsproblemen en/of transformatie van het zorglandschap.
 - b. Toepassing verdeelsleutel.
Vaststellen dat bij:
 - i. Vrijval van het budget, de bestaande verdeelsleutel wordt toegepast.
 - ii. Eventuele toekomstige bijdragen (bij nieuwe continuïteitsproblemen bij XONAR vóór afronding van de segmentoverstijgende aanbesteding) opnieuw dezelfde verdeelsleutel geldt.
 - c. Definitieve afrekening en garantietermijn.
Bekrachtigen dat:
 - i. 1 januari 2029 het moment is van definitieve afrekening van alle bijdragen.
- 8. Collegebehandeling december, raadsbehandeling januari-februari.

Bijlage 1 Dossierbeoordeling Mutsaersstichting op basis van het vastgestelde Wegingskader Continuïteit Jeugdhulp Zuid-Limburg

1.	Is jeugdhulp essentieel / cruciaal	Ja, Plinthos levert via de Kracht van dichtbij jaarlijks aan 700 jeugdigen ambulante hulp in Zuid-Limburg
2.	Is er een overeenkomst met de regio	Ja, de Mutsaersstichting is als combinant gecontracteerd via het consortium de Kracht van Dichtbij (samen met Care4Kidz)
3.	Is herstelplan opgesteld en uitgevoerd	De accounthoudende regio (Noord-Limburg) heeft daar regie op. De vraag ligt voor of de Regio Zuid-Limburg alsnog gaat bijdragen aan dit herstel. ➡ Verder naar schema 2
4.	Heeft de organisatie een gevalideerde robuuste exploitatiebegroting, liquiditeits- en balansprognose bereikt	Op basis van het document "20250929 – Vragen Zuid beantwoord" blijkt dat de Mutsaersstichting nog geen gevalideerde, robuuste exploitatiebegroting, liquiditeits- en balansprognose heeft bereikt in de zin van volledige stabiliteit en voorspelbaarheid, maar er zijn wel belangrijke stappen gezet richting dat doel. Exploitatiebegroting • De begroting 2025 is ambitieuzer opgesteld dan het continuïteitsplan, met een begroot verlies van €1,9 miljoen (t.o.v. €2,5 miljoen in het plan). • De actuele prognose voor 2025 komt uit op een verlies van €3,3 miljoen, waarbij nog geen rekening is gehouden met incidentele baten uit vastgoedverkoop. • De begroting is bewust scherp opgesteld om inzicht te krijgen in “feeders en bleeders” binnen de organisatie. • De begroting 2026 is in ontwikkeling en gebaseerd op voorlopige tarieven uit aanbestedingen, met een geprognosticeerd positief resultaat van €1,4 miljoen, mits de geplande vastgoedverkopen en bijsturingsmaatregelen doorgaan. • Het positieve resultaat in 2026 is afhankelijk van stabiele productie, reductie van PNIL-kosten en het uitblijven van nieuwe tegenvallers. Liquiditeitsprognose • De kaspositie per september 2025 bedraagt €7,7 miljoen, met een minimale maandelijkse buffer van €1,8 miljoen. • De liquiditeitsprognose is opgesteld tot eind 2026 en bevat materiële mutaties zoals vastgoedverkopen, terugbetaling VWS-lening en aflossing gemeenteleningen. • Cruciaal aandachtspunt: In mei 2026 ontstaat een acute liquiditeitsdip door gelijktijdige terugbetaling van de VWS-subsidie (€2,9 mln) en het moment waarop de bijdrage van Zuid-Limburg beschikbaar moet komen. Zonder tijdige

		uitbetaling of uitstel door VWS dreigt discontinuïteit. - De prognose is gevoelig voor timing en opbrengst van vastgoedverkoop. Bij vertraging blijft het eigen vermogen langer negatief, maar acute liquiditeitsproblemen kunnen worden voorkomen als de bijdrage van Zuid-Limburg en afspraken met VWS tijdig worden gerealiseerd. Balansprognose - De balansprojectie laat zien dat het negatieve eigen vermogen in 2026 nog steeds aanwezig is, maar in 2027 mogelijk positief wordt. - De balanspositie is sterk afhankelijk van: - De classificatie van steun (niet-terugvorderbare bijdrage vs. lening); - De realisatie van vastgoedverkoop; - De effectiviteit van bijsturingsmaatregelen. Beoordeling - Nog niet robuust of gevalideerd: De begroting en prognoses zijn in ontwikkeling, afhankelijk van externe factoren (zoals vastgoedopbrengsten en gemeentelijke steun en timing van betalingen), en bevatten onzekerheden. - Wel onderbouwd en gemonitord: Er is sprake van maandelijkse monitoring, bestuurlijke toetsing, en een duidelijke planning van maatregelen en scenario's.
5.	Blijft reëel herstel mogelijk binnen 6-12 maanden, eventueel met fusie	Naar verwachting niet binnen 6-12 maanden. Fusie is thans geen onderdeel van het herstelplan en wordt door de accounthoudende regio niet als reële optie gezien op korte termijn. De noodzakelijke hersteltermijn bedraagt naar verwachting 2 tot 2,5 jaar (t/m 2027), mits: - De bijdrage van Zuid-Limburg tijdig beschikbaar komt (na vestiging van hypothecaire zekerheid, verwacht mei 2026); - De vastgoedverkoop conform planning verlopen en opbrengsten worden aangewend voor aflossing van Rabobankfinanciering; - De ingezette bijsturingsmaatregelen effect sorteren, waaronder reductie van PNIL-kosten, sturing op productiviteit en verzuim, en afbouw verlieslatende onderdelen; - Er geen nieuwe externe of interne tegenvallers optreden, zoals fiscale claims, juridische procedures of vertraging in vastgoedtransacties. De liquiditeitsdip in mei 2026 blijft een cruciaal risico, zelfs bij tijdige besluitvorming. Uitstel van terugbetaling van de VWS-subsidie of versnelling van de hypotheekinschrijving is noodzakelijk om discontinuïteit te voorkomen. Duurzaam herstel (positief eigen vermogen) wordt pas vanaf 2028 verwacht, afhankelijk van vastgoedstrategie en structurele kostenbeheersing.

		Scenario's voor zorgoverdracht (trede 5/6) moeten gereed zijn als noodrem bij falend herstel.
6.	Beoordeel de noodzaak en verplichting tot ontbinding van contracten	Dit moet beoordeeld worden in de situatie waarin De Mutsaersstichting als combinant onderdeel uitmaakt van de combinatie <i>De Kracht van Dichtbij</i> en de wens om Plinthos te behouden voor de regio Zuid-Limburg. Beoordeling Thans is er geen noodzaak te ontbinden. Contractueel is Care4Kidz verantwoordelijk voor het bieden van continuïteit van de jeugdhulp, samen met 21 onderaannemers. Er rust wel een zorgplicht bij de regio Zuid-Limburg de implicaties van het eventueel wegvallen van Mutsaers uit het consortium te beoordelen.
7.	Escaleer naar trede 4/5	De Mutsaersstichting is reeds ingedeeld in trede 4. De Jeugdautoriteit wordt gevraagd een oordeel uit te spreken op basis van de actuele situatie en het eventueel vervallen van de continuïteitssubsidie van VWS in mei 2026
8.	Ontwerp de oplossing	Moet nader uitgewerkt worden.  Verder naar schema 3
9.	Is aanbieder bovenregionaal actief?	Ja
10	Bepaal de accounthoudende regio	Noord-Limburg
11	Zijn (delen) van de door de bovenregionaal werkende aanbieder essentieel voor Zuid-Limburg	Ja. De ambulante specialistische jeugdhulp aan jaarlijks 700 jeugdigen in onze regio kan niet zonder meer overgenomen worden. Daarnaast wordt, hoewel in mindere mate, gebruik gemaakt van verblijfs capaciteit binnen de Jeugd GGZ van de Mutsaersstichting.
12	Beoordeel impact oplossing van de accounthoudende regio voor Zuid-Limburg	Deze is deels cruciaal voor wat betreft de deelneming van de Mutsaersstichting als combinant in de combinatie <i>De Kracht van Dichtbij</i> .
13	Kan de zorg overgenomen worden door andere aanbieders in Zuid-Limburg?	Nee. De omvang is te groot en deels te specialistisch. Dit zou leiden tot een toename van reeds bestaande wachtlijsten.
14	Bepaal de (financiële) impact van de bijdrage van Zuid-Limburg om cruciale zorg te behouden	

15	De hoogte van de bijdrage ¹	<i>Maximale bijdrage per gemeente o.b.v. verdeelsleutel:</i> <table> <tr> <th></th><th></th><th>verdeel-</th></tr> <tr> <th>Zuid-Limburg</th><th>Gevraagde steun</th><th>sleutel</th></tr> <tr> <td>Beek</td><td>€ 101.680</td><td>0,94%</td></tr> <tr> <td>Beekdaelen</td><td>€ 228.784</td><td>2,12%</td></tr> <tr> <td>Brunssum</td><td>€ 140.552</td><td>1,30%</td></tr> <tr> <td>Eijsden-Margraten</td><td>€ 54.122</td><td>0,50%</td></tr> <tr> <td>Gulpen-Wittert</td><td>€ 50.712</td><td>0,47%</td></tr> <tr> <td>Heerlen</td><td>€ 277.501</td><td>2,57%</td></tr> <tr> <td>Kerkrade</td><td>€ 297.675</td><td>2,76%</td></tr> <tr> <td>Landgraaf</td><td>€ 109.733</td><td>1,02%</td></tr> <tr> <td>Maastricht</td><td>€ 678.009</td><td>6,28%</td></tr> <tr> <td>Meerssen</td><td>€ 110.532</td><td>1,02%</td></tr> <tr> <td>Simpelveld</td><td>€ 29.858</td><td>0,28%</td></tr> <tr> <td>Sittard-Geleen</td><td>€ 543.196</td><td>5,03%</td></tr> <tr> <td>Stein</td><td>€ 117.790</td><td>1,09%</td></tr> <tr> <td>Vaals</td><td>€ 5.873</td><td>0,05%</td></tr> <tr> <td>Valkenburg aan de Geul</td><td>€ 139.384</td><td>1,29%</td></tr> <tr> <td>Voerendaal</td><td>€ 11.992</td><td>0,11%</td></tr> <tr> <td>Totale bijdrage ZL</td><td>€ 2.897.392</td><td>26,83%</td></tr> </table>			verdeel-	Zuid-Limburg	Gevraagde steun	sleutel	Beek	€ 101.680	0,94%	Beekdaelen	€ 228.784	2,12%	Brunssum	€ 140.552	1,30%	Eijsden-Margraten	€ 54.122	0,50%	Gulpen-Wittert	€ 50.712	0,47%	Heerlen	€ 277.501	2,57%	Kerkrade	€ 297.675	2,76%	Landgraaf	€ 109.733	1,02%	Maastricht	€ 678.009	6,28%	Meerssen	€ 110.532	1,02%	Simpelveld	€ 29.858	0,28%	Sittard-Geleen	€ 543.196	5,03%	Stein	€ 117.790	1,09%	Vaals	€ 5.873	0,05%	Valkenburg aan de Geul	€ 139.384	1,29%	Voerendaal	€ 11.992	0,11%	Totale bijdrage ZL	€ 2.897.392	26,83%
		verdeel-																																																									
Zuid-Limburg	Gevraagde steun	sleutel																																																									
Beek	€ 101.680	0,94%																																																									
Beekdaelen	€ 228.784	2,12%																																																									
Brunssum	€ 140.552	1,30%																																																									
Eijsden-Margraten	€ 54.122	0,50%																																																									
Gulpen-Wittert	€ 50.712	0,47%																																																									
Heerlen	€ 277.501	2,57%																																																									
Kerkrade	€ 297.675	2,76%																																																									
Landgraaf	€ 109.733	1,02%																																																									
Maastricht	€ 678.009	6,28%																																																									
Meerssen	€ 110.532	1,02%																																																									
Simpelveld	€ 29.858	0,28%																																																									
Sittard-Geleen	€ 543.196	5,03%																																																									
Stein	€ 117.790	1,09%																																																									
Vaals	€ 5.873	0,05%																																																									
Valkenburg aan de Geul	€ 139.384	1,29%																																																									
Voerendaal	€ 11.992	0,11%																																																									
Totale bijdrage ZL	€ 2.897.392	26,83%																																																									
16	Bijdrage aan pluriform zorglandschap in Zuid-Limburg	• De Mutsaersstichting biedt zorg aan circa 700 jeugdigen in Zuid-Limburg, waaronder specialistische en langdurige trajecten. • De organisatie beschikt over expertise op terreinen die elders in de regio schaars of niet beschikbaar zijn. • Door haar omvang, expertise en regionale spreiding is de Mutsaersstichting een systeemrelevante aanbieder. • De organisatie is daarmee structureel ingebed in het regionale zorglandschap en werkt samen met lokale partners.																																																									

¹ De basis voor de verdeling van kosten over gemeenten is het aantal cliënten (conform het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp'). Omdat de verschillende regio's sterk verschillen in inzet van verschillende zorgvormen (begeleiding, behandeling, verblijf, vervoer, etc.) en verschillende tarieven, is er een correctie toegepast en zijn de gemiddelde kosten per zorgvorm per regio berekend. Hierdoor wordt een meer gewogen verdeelsleutel verkregen welke niet uitsluitend gebaseerd is op het aantal cliënten maar ook gebaseerd is op inzet van zwaarte zorg. Deze bepaling van de verdeelsleutel is dus afwijkend van de methodiek die wij in Zuid-Limburg bij het dossier X hebben toegepast.

De procentuele optelling is de optelling tot het aandeel Zuid-Limburg in de totale financiële bijdrage van Noord-Midden- en Zuid-Limburg.

		Beoordeling De Mutsaersstichting vervult een onmisbare rol in het waarborgen van diversiteit, toegankelijkheid en continuïteit van jeugdzorg in Zuid-Limburg. Haar aanwezigheid draagt bij aan een pluriform zorglandschap waarin ook specialistische, integrale en langdurige zorgtrajecten beschikbaar blijven voor jeugdigen met complexe hulpvragen.
17	Impact voor jeugdigen en gezin	De Mutsaersstichting levert via de Combinatie <i>De Kracht van Dichtbij</i> ambulante zorg aan circa 700 jeugdigen in Zuid-Limburg. Het gaat om specialistische jeugdhulp, waaronder behandeling, begeleiding, deeltijdzorg en onderwijs gerelateerde ondersteuning. De doelgroep bestaat uit kinderen en jongeren met complexe problematiek, vaak in langdurige trajecten. Voor deze jeugdigen is De Mutsaersstichting niet alleen een zorgaanbieder, maar ook een stabiele factor in hun ontwikkeling en dagelijks leven. Bij uitblijven van financiële steun dreigt discontinuïteit van zorg.
18	Governance en zeggenschap	Bij het verstrekken van een bijdrage wordt volwaardige deelname aan monitoring geëist. Zuid-Limburg neemt bestuurlijk deel aan de stuurgroep monitoring Mutsaers. Dit omvat toegang tot integrale stukken, voortgangsrapportages en financiële analyses. De sturing moet strak zijn, met nadruk op productie en verzuim. De Mutsaersstichting wordt geacht door te pakken op deze punten. De kennisachterstand van Zuid-Limburg moet snel worden ingelopen.