1e Actualisatie Bovenregionaal plan JeugdhulpPlus (Vastgoedtransitie)

23 Februari 2023, definitief

Holland Rijnland – Haaglanden – Zuid-Holland-Zuid Midden-Holland – Rijnmond (Zuid-Holland)

4advies

Colofon

Opdrachtgever: Coördinerend gemeente Rotterdam namens jeugdhulpregio's Zuidwest

copyright © 4advies, 2023

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van 4advies, Arnhemseweg 10, Amersfoort.

Inhoud

1	**Inleiding**	**4**
1.1	Opdrachtomschrijving	4
1.2	Aanpak	4
1.3	Bovenregionaal plan en vastgoedtransitie	4
1.4	Proces transitie opgave Zuidwest / doorontwikkeling JZ+	5
2	**Doorontwikkeling JZP ZW 2020-2022**	**7**
2.1	Doorontwikkeling afbouw, doelgroepen	7
2.2	Omvorming kleinschaligheid	7
2.3	Opbouw alternatieven 2020-2022	8
2.4	Omvorming separeerruimten (aanvullende SPUK JZ+)	9
3	**Ambities en uitgangspunten Zuidwest (2023)**	**10**
3.1	Toekomstbestendig Jeugdzorgplus Zuidwest (AEF)	10
3.2	Bovenregionaal plan 2022 en verder: intensieve zorgbehoefte met machtiging	10
3.3	Uitgangspunten landsdeel Zuidwest	12
3.4	Grijstinten: hybride en flexibel werken – te ontwikkelen	12
3.5	Alternatieven - te ontwikkelen	13
3.6	Behoefte landelijke specialisaties	14
4	**Toekomstig zorglandschap (2024/2025)**	**15**
4.1	Bovenregionaal plan intensieve zorgbehoefte met machtiging	15
4.2	Afwegingselementen	17
4.3	Onderwijs voor kwetsbare jongeren	17
4.4	Inhoudelijke en financiële knelpunten die vragen om landelijke afstemming	19
5	**Vervolg**	**21**
5.1	Besluitvorming bovenregionaal plan	21

Bijlagen

b1 Routekaart VNG : 8 elementen

1 Inleiding

1.1 Opdrachtomschrijving

VNG en het ministerie van VWS hebben op advies van de Jeugdautoriteit, aan de 11 coördinerende gemeenten gevraagd om hun bovenregionaal plan 'af- en ombouw gesloten jeugdhulp' uiterlijk 1 februari 2023 te actualiseren en daarna halfjaarlijks. De VNG heeft een routekaart opgesteld met daarin de elementen die onderdeel moeten zijn van de actualisatie (Bijlage 1).

De routekaarten (actualisaties per landsdeel) worden vervolgens naast elkaar gelegd om uiterlijk 1 april een zo volledig en actueel mogelijk beeld op te leveren. Uiterlijk 1 augustus 2023, en vervolgens ieder half jaar, maken de 11 gemeenten een nieuwe update van hun bovenregionale plannen en leggen zij deze onder regie van VNG en VWS opnieuw naast elkaar.

Als coördinerende gemeente is gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor de actualisatie van het bovenregionaal plan Zuidwest.
De actualisatie betreft dezelfde doelgroep als het oorspronkelijke plan, namelijk de gesloten jeugdzorg.

1.2 Aanpak

Eind december en begin januari hebben de 5 jeugdhulpregio's gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd voor het bovenregionaal plan. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op het AEF rapport[1] over JeugdzorgPlus in landsdeel Zuidwest dat eind december werd opgeleverd. In dit proces zijn ook de beide aanbieders, Schakenbosch en iHUB en gecertificeerde instellingen (GI,JBW) betrokken, waarna de uitgangspunten verder zijn aangevuld, aangescherpt en ambtelijk akkoord bevonden.

Het bestuurlijk proces in het landsdeel zal worden gestart zodra dit concept bovenregionale plan gesloten jeugdhulp gereed is, begin februari.

Naast de jeugdhulpregio's, aanbieders en GI's is de regioregisseur herbezinning Residentieel onderwijs betrokken voor een update over de doorontwikkeling van het residentieel onderwijs op de betreffende locaties.

1.3 Bovenregionaal plan en vastgoedtransitie

In 2020/2021 hebben de vijf jeugdhulpregio's, de aanbieders Horizon (iHUB) en Schakenbosch en gecertificeerde instellingen (GI) intensief samengewerkt om via het bovenregionaal plan JeugdzorgPlus [2] invulling te gegeven aan de ambities van Zuidwest:

- de afbouw van de gesloten bedden naar 100 in 2024
- de ontwikkeling van verschillende alternatieven om geslotenheid te voorkomen
- meer kleinschaliger voorzieningen

[1] Rapportage Toekomstbestendig Jeugdzorgplus, 22 december 2022, AEF
[2] Bovenregionaal plan Zuidwest d.d. 24 juni 2021, vastgesteld door Stuurgroep doorontwikkeling eind juni 2021

Leidend hierbij waren de Houtskoolschets en het ambitiedocument voor de doorontwikkeling van de Jeugdzorg.

Deze grote veranderopgave in de gesloten jeugdzorg vraagt om een vastgoedtransitie, zodat de overgang van de huidige accommodaties gesloten jeugdhulp naar meer kleinschalige woonvormen mogelijk wordt. Hiervoor is voor Zuidwest incidenteel ca. € 10 miljoen aan Rijksmiddelen beschikbaar gesteld via een Specifieke uitkering (SPUK).

Voor gemeenten staat de continuïteit van zorg en gecontroleerde afbouw van capaciteit voorop.

Het bovenregionaal plan uit 2021 en de daaruit voortvloeiende strategische vastgoedplannen per aanbieder waren voorwaardelijk voor de inzet van deze middelen.

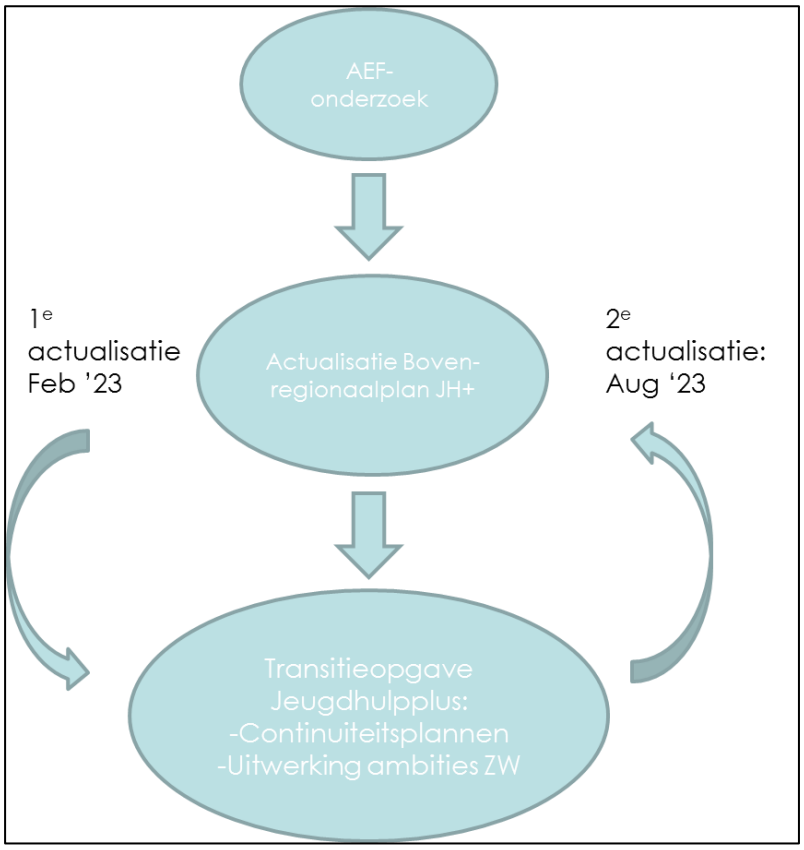
1.4 Proces transitie opgave Zuidwest / doorontwikkeling JZ+

De jeugdhulpplus in Zuidwest is volop in ontwikkeling. Terwijl wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van het zorgaanbod en alternatieven lopen gelijktijdig trajecten waarbij het Ministerie van VWS en de Jeugdautoriteit betrokken zijn. Als onderdeel daarvan is het nodig dat de beide aanbieders medio 2023 een continuïteitsplan opleveren waaruit blijkt hoe zij invulling willen/kunnen geven aan de toekomstige jeugdhulp in het landsdeel.

Dit geactualiseerde bovenregionale plan voor gesloten jeugdzorg is een vertaling van het onderzoek van AEF. De uitgangspunten van het geactualiseerde bovenregionale plan (februari 2023) vormen de contouren voor de nog op te stellen continuïteitsplannen van de zorgaanbieders gesloten jeugdhulp,

Begin februari bespreken de bestuurders van de twee aanbieders, regio's en afvaardiging van GI, de contouren voor de continuïteitsplannen, dus het bovenregionale plan JH+. In de 2e actualisatie (augustus 2023) vindt opnieuw een update plaats op basis van die toekomstplannen en relevante ontwikkelingen.

Ter illustratie het hiernavolgende schema:



Figuur: samenhang proces actualisatie en transitieopgave

2 Doorontwikkeling JZP ZW 2020-2022

2.1 Doorontwikkeling afbouw, doelgroepen

Bronnen: Kwartaalrapportage Plaatsingscoördinatie Zuidwest[3], update doelgroepenanalyse (C.de Roo, Jeugdbescherming West), Rapportage Behoefteanalyse specialistisch alternatief(AEF), Rapportage Toekomstbestendig Jeugdzorgplus (AEF)[4].

Toen het bovenregionaal plan werd vastgesteld (juni 2021) zag de wereld er anders uit. Nu, ruim anderhalf jaar later, is duidelijk geworden dat het aantal gesloten plaatsingen snel blijft afnemen. Dit betekent onder meer dat:

- Afbouw versneld gerealiseerd is, veel sneller dan werd verwacht.

Door grote terughoudendheid met gesloten plaatsing worden minder aanvragen gedaan. 'Transformatie heeft prognose overtroffen'.

- Een deel van de doelgroep in alternatieven landt.

Maar die opbouw loopt wél achter op de afbouw; geen gedeeld beeld over alternatieven

- Een deel van de doelgroep in open residentieel landt.

Maar door-ontwikkeling open jeugdhulp loopt niet gelijk op; is (nog) onvoldoende toegerust voor deze zwaardere doelgroep

- Een deel van de doelgroep onbekend landt
- Ook zal voor een deel van de doelgroep gesloten plaatsing nodig blijven.

Inzet op zo veel mogelijk verkorten en verbeteren (kleinschaligheid, nabijheid).

- De doelgroep die in JHP blijft 'verzwaart'.

Wachttijden voor intensief ambulant en specialistisch GGZ leiden tot verergering van de problematiek; veel 1 op 1.

- Hierdoor toenemende vraag naar flexibele inzet, flexibel (zorg)aanbod en expertise om tegemoet te komen aan verzwaring
- Nieuw tarief voor verkleinde groepen is gerealiseerd waarmee financiële randvoorwaarde is ingelost
- Normenkader per april 2022 is vastgesteld
- 'De toekomstige ontwikkeling/verzwaring en omvang JH+ doelgroep in ZW is niet te voorspellen. Keuzes nodig van regio's' [Rapportage Toekomstbestendig Jeugdzorgplus (AEF]
- 'Geen specifieke groep te benoemen waarvoor landelijk specialistisch aanbod nodig is [Behoefteanalyse-specialistisch-alternatief-gesloten-jeugdhulp AEF]'.

2.2 Omvorming kleinschaligheid

Stand van zaken januari 2023 op basis van input aanbieders

[3] De Plaatsingscoördinatie Zuid-West is het schakelpunt voor de toeleiding van alle aanmeldingen voor een gesloten plaatsing in de provincie Zuid-Holland.

[4] Adviesbureau AEF heeft in opdracht van het ministerie van VWS de behoefte aan landelijk specialistisch aanbod onderzocht(1); in opdracht van het landsdeel is onderzocht wat nodig is voor toekomstbestendige jeugdhulp in Zuidwest (2)

Schakenbosch
Schakenbosch heeft de beweging naar kleinschaligheid gemaakt en de verkleining van groepen naar maximaal 6 in de woongroepen op het instellingsterrein grotendeels doorgevoerd in 2022.
Een merkbaar effect is dat er nu minder incidenten plaatsvinden dan voor de verkleining. Het doorlopend integraal dagprogramma is operationeel (samenwerking met iHUB onderwijs op terrein), waardoor onderwijs op maat voor de jongeren een feit is.
De separeerruimtes zijn buiten gebruik, op elke groep is (laagdrempelig) een comfortkamer voor kinderen gerealiseerd.
De veldnormen en het normenkader worden geïmplementeerd en de medewerkers worden getraind op nieuwe vaardigheden bij de 2 op 6 woongroepen (2 begeleiders, 6 jongeren). De wens is de verkleining ook door te voeren in open groepen waar de groepsgrootte nog 9 jongeren is.
Tevens wil Schakenbosch hybride gaan werken in een mix van open en gesloten, afhankelijk van de vraag/zorgbehoefte.

iHUB
iHUB heeft de beweging naar kleinschaligheid gemaakt en de verkleining van groepen naar maximaal 6 grotendeels doorgevoerd, op 2 doelgroepen na (Hestia/meiden en SGG groep).

Toegang
Aanbieders denken in samenspraak met Plaatsingcoördinatie (PC) na over hoe gezamenlijke toeleiding, via 'gezamenlijke voordeur' kan plaatsvinden (o.a. via de zogenoemde 'verklarende analyse').

2.3 Opbouw alternatieven 2020-2022

In het ambitiedocument van Zuidwest (2020) zijn de volgende alternatieven benoemd: *ambulantisering, gezinsopname, kleinschalige voorziening, School2Care*. Deze alternatieven vormen een belangrijke schakel in de transitie binnen het landsdeel. Het idee daarbij is dat de kleinschalige, alternatieve behandelvormen die in ontwikkeling zijn voor een aanzienlijke groep jongeren juist de mogelijkheid bieden om opname in geslotenheid via een machtiging Gesloten Jeugdzorg te voorkomen

Stand van zaken januari 2023 op basis van input aanbieders

Schakenbosch
Schakenbosch heeft er in het afgelopen jaar voor gekozen om met focus te werken aan het continueren van de dienstverlening op locatie. In het eerste kwartaal 2023 wordt beoordeeld op welke wijze kleinschaligheid in de wijk kan worden opgepakt (pilotplan bijna gereed) en wordt in ketensamenwerking met de Beter thuis teams een pilotplan ambulante inzet voorbereid (bijna gereed).

iHUB
iHUB heeft het Ambulante team JHP ontwikkeld als alternatief voor een plaatsing in de JeugdzorgPlus. Dit team betreft een maatwerk traject waarbij wordt aangesloten bij de ondersteuningsvraag die systemisch/gezinsgericht is. Het team kan worden ingezet naast open residentiele jeugdzorg of JeugdzorgPlus. Het doel hiervan is overplaatsing

en plaatsing in JeugdzorgPlus te voorkomen dan wel dit laatste te verkorten. School2Care is een alternatieve vorm die al eerder ontwikkeld was. Voor het alternatief van de gezinsopname zijn door iHUB wel stappen gezet maar niet in geslotenheid.

2.4 Omvorming separeerruimten (aanvullende SPUK JZ+)

De afbouw van separeerruimten is een goede en noodzakelijke beweging[5] om zo spoedig mogelijk te stoppen met separeren. De Staatssecretaris wil toe naar versnelde afbouw van resterende separeerruimten, mede ingegeven door het feit dat na invoering van de wet Rechtspositie gesloten jeugdhulp, die binnenkort door de Tweede Kamer behandeld wordt, deze separeerruimtes niet meer zijn toegestaan.

In het Strategisch vastgoedplan van Schakenbosch is de verbouw en realisatie van een familieverblijf en een intensieve behandelgroep in de huidige separeerruimtes opgenomen. Komende periode worden voorbereidingen getroffen voor de realisatie hiervan met de hiervoor beschikbaar gestelde SPUK-middelen. Schakenbosch heeft eind vorig jaar definitief afscheid genomen van de 2 separeerruimten.

iHUB heeft in 2022 een plan uitgewerkt voor de ombouw van separeerruimten in Harreveld naar kindvriendelijke afzonderingsruimten en familiekamers. Gemeente/ regio's en iHUB zijn in gesprek over de realisatie hiervan in relatie tot de toekomstbestendigheid van de locatie voor gesloten jeugdhulp en duurzame inzet van (SPUK)middelen.

[5] 2023 02 03 TK brief Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp

3 Ambities en uitgangspunten Zuidwest (2023)

3.1 Toekomstbestendig Jeugdzorgplus Zuidwest (AEF)

Het AEF onderzoek naar een toekomstbestendig jeugdhulpstelsel in Zuidwest levert de volgende (hoofd)conclusies op:

- Geen aanwijzing voor verkleining doelgroep; wel minder instroom.
- Bepaalde mate van geslotenheid blijft nodig: jeugdigen waar sprake is van een stevige onveiligheid voor zichzelf en/of anderen, in combinatie met ontbrekende behandelmotivatie en/of onttrekkend gedrag.
- De inschatting van de omvang van deze groep kent grote bandbreedte, afhankelijk van groot aantal factoren:
- Bandbreedte 55[6]-90 jeugdigen op lange termijn
- Geslotenheid kan op diverse manieren ingevuld, onbekend wat beste werkt/ voor wie.
- Gemeenten moeten richting bepalen over: het te ontwikkelen alternatieve aanbod, wijze van invulling geslotenheid en de route van de huidige naar de beoogde situatie.

De ambitie om veel minder gesloten jeugdhulp in te zetten dan nu het geval is, wordt breed gedeeld onder betrokkenen. Wat precies nog nodig is en hoe daar naartoe te bewegen, daarover bestaan verschillen van inzichten.

Gemeenten moeten hierin een richting kiezen: zij moeten keuzes maken over het te ontwikkelen alternatieve aanbod, hoe zij invulling willen geven aan het aanbod dat een gesloten karakter zal blijven kennen en de manier waarop zij van de huidige naar de beoogde situatie willen bewegen [AEF p. 33].

De (financiële) randvoorwaarden die horen bij afbouw van gesloten jeugdzorg zijn onderdeel van het proces rond de continuïteitsplannen en vallen buiten scope van deze actualisatie.

3.2 Bovenregionaal plan 2022 en verder: intensieve zorgbehoefte met machtiging

Het AEF rapport over Zuidwest beschrijft dat er een groep jeugdigen zal blijven waarvoor een bepaalde mate van geslotenheid nodig blijft: jeugdigen waarvoor een stevige onveiligheid voor zichzelf en/of anderen is, in combinatie met het ontbreken van behandelmotivatie en/of onttrekkend gedrag.

Gemeenten/jeugdhulpregio's nemen de regie door in dit bovenregionale plan het onderzoek van AEF te vertalen naar een aantal uitgangspunten namens landsdeel, voor verdere uitwerking in de continuïteitsplannen van de zorgaanbieders.
In deze paragraaf een toelichting op de keuzes door regio's die hebben geleid tot de uitgangspunten zoals geformuleerd in 3.3

[6] Op basis van groepsgrootte van 6 gaat de actualisatie uit van 54 in plaats van 55

I Organiseren rondom Intensieve zorgbehoefte
Door het zorgaanbod niet langer op doelgroep te organiseren maar te organiseren op zorgbehoefte (AEF) zijn er 2 groepen te specificeren o.b.v. ernst van de problematiek:

1. Intensieve zorgbehoefte
2. Intensieve zorgbehoefte plus vrijheidsbeperkende maatregelen

De eerste groep betreft open jeugdhulp, mogelijke alternatieven en passend aanbod voor de jongeren die (voorheen) geholpen werden in de gesloten jeugdhulp. De kennis en kunde van gesloten aanbieders kan bijdragen aan het passender maken van het open aanbod om escalatie naar geslotenheid te voorkomen. Om hier in het kader van het toekomstig aanbod concreter invulling aan te geven vraagt bovenregionaal overleg en afstemming tussen de jeugdhulpregio's en aanbieders. Vervolgens kan dit binnen de individuele regio worden geformaliseerd, waarbij rekening gehouden wordt met eigen regionale partners per regio. *Zie ook paragraaf 3.4 en 3.5*

Door intensieve zorgbehoefte bovendien *centraal* te stellen worden zorg en huisvesting niet langer rondom doelgroepen georganiseerd. Dit betekent dat alle expertisen in huis moeten zijn (of in huis te halen). Zoals bijvoorbeeld door ambulantisering of uitbreiding/verplaatsing van forensische expertise.

De tweede groep betreft de gecontracteerde partners Jeugdhulpplus, iHUB en Schakenbosch en de doelgroep van deze actualisatie.

II Ambitiedocument (2020) en normenkader Zuidwest (2022).
Onderstaande bovenregionale uitgangspunten komen uit de eerder geformuleerde ambities door regio's en aanbieders die ten dele ook al zijn vastgelegd in het normenkader:

- Geen kind het landsdeel uit; zorg binnen landsdeel organiseren[7]; bijv. heroverweging Harreveld door overbrengen expertise naar landsdeel
- Geen kind gesloten onder 12 jaar; zorg open en anders organiseren; bijv. heroverweging Bergse bos door omvormen naar open zorg 12-
- Maximaal een half jaar gesloten zorg op locatie (onder voorbehoud beschikbaarheid uitstroom); bijv. heroverweging WLZ kinderen bij Schakenbosch.

III Onderwijsorganisatie leidend
De onderwijsorganisatie is leidend principe bij de toekomstige ontwikkeling van het zorgaanbod en de locatie(s). De toegang tot onderwijs / dagbesteding in aansluiting op de zorg die jeugdigen in voorzieningen voor gesloten jeugdzorg ontvangen is een belangrijke pijler in het kunnen bieden van een toekomstperspectief. Het gaat niet alleen over een groep met intensieve zorgbehoefte maar ook een intensieve onderwijsbehoefte. Dit wordt zowel door ervaringsdeskundigen (zie AEF), aanbieders als overige betrokkenen in de gesprekken over dit bovenregionaal plan benadrukt. En is tevens onderdeel van de Herziening residentieel Onderwijs door OCW.

[7] Wordt ook onderkend in AEF Rapport 'Behoefte-analyse specialistisch alternatief gesloten jeugdhulp'

IV Meer tinten in de intensieve zorg
Meer verscheidenheid in aanbod van intensieve zorg op de groepen is te realiseren door verdere verkleining. Door bijvoorbeeld te werken in groepen van 3 in plaats van 6, zodat (nog intensievere) zorg in 1 op 1 setting voorkomen of verminderd wordt. Het moet dan mogelijk zijn op de locatie te schakelen (van groep van 6 naar groep van 3, en zodra dat kan weer terug). Ook het flexibeler maken van bedden kan bijdragen aan het borgen van ambulantisering. Omdat door een flexibel bed snel geschakeld kan worden tussen thuis en een (tijdelijk) bed op een zorglocatie.

V Concentratie zorg versus gescheiden huisvesting
Voor de doelgroep waarbij huisvesting op dezelfde locatie/accommodatie niet mogelijk is vanwege relatie dader-slachtoffer kan gescheiden huisvesting noodzakelijk zijn. Het concentreren van zorg vraagt om een overweging ten aanzien van

1. samen plaatsen van (doel)groepen die elkaar ondersteunen in effectiviteit van behandeling (magical mix)
2. niet samen plaatsen van (doel)groepen die elkaar niet verdragen (dader-slachtoffer).

3.3 Uitgangspunten landsdeel Zuidwest

Het meer centraal stellen van de intensieve zorgbehoefte in plaats van inrichten van het zorglandschap rondom doelgroepen leidt tot de volgende concrete (ambtelijk vastgestelde) uitgangspunten voor het landsdeel:

- Hybride werken: schakelen in maatregelen open-gesloten ('grijstint AEF')
- Flexibel werken: geslotenheid als onderdeel integraal traject
- 1 of 2 locaties totaal in Zuidwest op basis van onderwijsorganisatie* als leidend principe.
- 12- gesloten naar 0 (omvorming 12- naar volledig 'open' in 2023)
- 1-1-2024: Max. capaciteit 90 bedden in en voor Zuidwest + aanvullend hybride bedden (aanname ca. 45 o.b.v. capaciteit 1-1-2023)
- 1-1-2025: Ambitie max. capaciteit naar 54 + aanvullend hybride bedden
- Het aantal jongeren met herkomst Zuidwest, in zorg geplaatst bij een JeugdzorgPlus instelling op peildatum 1-1-2023 is 135. Dit aantal is uitgangspunt voor de opbouw van toekomstscenario's van locaties en capaciteit (aantal bedden).

** De randvoorwaarden en ondergrens voor een volwaardige onderwijsvoorziening zijn nader te onderbouwen door het ministerie van OC&W en Horizon Onderwijs.*

3.4 Grijstinten: hybride en flexibel werken – te ontwikkelen

Er zijn verschillende manieren hoe aan geslotenheid invulling gegeven kan worden. Het halen van elke ambitie is afhankelijk van de beschikbaarheid van (een mix van) alternatieven [AEF p.27-34]. Als alternatieven die op relatief korte termijn gerealiseerd zouden kunnen worden, worden onder meer enkele "grijstinten" genoemd.
In Zuidwest zetten wij in op:

- Hybride werken: schakelen in maatregelen open-gesloten)
- Flexibel werken: geslotenheid als onderdeel integraal traject

Omdat verwacht wordt dat daarmee jongeren relatief snel beter geholpen kunnen worden en geslotenheid verder wordt afgebouwd. Voor het landsdeel ontstaat zo de

mogelijkheid om fluctuaties in aantal benodigde gesloten bedden op te vangen (ademruimte).

Hybride werken: geen kind gesloten maar geslotenheid soms wel even nodig.
Op dit moment verblijft een jongere óf open, óf gesloten. Voor veel jongeren is echter niet het volledige palet aan vrijheidsbeperkende maatregelen nodig, maar bijvoorbeeld alleen dat toegang tot een telefoon beperkt kan worden, of voorkomen kan worden dat een jongere het huis verlaat in crisis. Vrijheidsbeperking wordt dan ingezet als interventie.
Meer "grijstinten" tussen open en gesloten, bijvoorbeeld in lijn met de "besloten" zorg uit het verleden, zou het mogelijk maken om meer jongeren buiten JeugdzorgPlus te behandelen. Dit vraagt ook om expertiseopbouw. Daarbij wordt opgemerkt dat er voldoende borging moet zijn dat zulke grijstinten voor andere jeugdigen niet drempelverlagend werkt. Een lichte mate van geslotenheid is immers onwenselijker dan geen geslotenheid.

Flexibel werken: Geslotenheid meer als onderdeel van een integraal traject.
Waar wel nog tijdelijk geslotenheid nodig is, moet deze minder dan nu gezien en ingezet worden als een eigenstandig traject. In plaats daarvan moet er sprake zijn van een integraal traject, waar geslotenheid onderdeel van is. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er een terugkeergarantie is in de open setting waar de jongere eerst verbleef.

De uitwerking van deze "grijstinten" in het toekomstig zorgaanbod in Zuidwest zal terug komen in de toekomstplannen van de zorgaanbieders en daarmee ook in de eerstvolgende actualisatie van het bovenregionaal plan.

3.5 Alternatieven - te ontwikkelen

Een integraal perspectief op hoe het alternatieve aanbod eruit zou moeten zien, ontbreekt nog bij betrokkenen. In de gesprekken [in het kader van onderzoek AEF] komen vooral elementen naar voren die van belang zijn om JeugdzorgPlus verantwoord af te kunnen bouwen en kenmerken van de doelgroepen waar rekening mee gehouden moet worden. De 'bouwstenen' die *jongeren nodig hebben* volgens gesprekspartners, in het bijzonder ervaringsdeskundigen zijn onder andere: Perspectief bieden, onderwijs, meer integrale hulp en continuïteit in wonen (onvoorwaardelijkheid) [AEF p. 19].

Ondanks het ontbreken van een gedeeld beeld van welk type aanbod er nodig is voor deze jongeren zijn er door gesprekspartners wel enkele concrete vormen van toekomstig alternatief aanbod aangedragen om zo het aantal plaatsingen in JeugdzorgPlus op termijn te kunnen verminderen. (AEF p. 20 ev). We beperken ons hier tot de vormen die geen enkele mate van geslotenheid kennen.

<u>Drie vormen</u>

- **Intensief ambulant (o.a. MST).** Multi-systeemtherapie (MST) is een bewezen effectieve, ambulante werkwijze die zich richt op jongeren tussen de 10 en 18 jaar die problematisch gedrag vertonen, samen met hun gezinsleden. Deze systeemgerichte aanpak heeft als doel om problemen te verminderen en zo

(gesloten) plaatsing in de jeugdzorg te voorkomen. MST probeert dit te bereiken door gezinnen in staat te stellen problemen in de toekomst zelf op te lossen. Andere ambulante methoden zijn o.a. Forensische Ambulante Systeem Therapie (FAST, voor jongeren met probleem- en delinquent gedrag) en Multidimensionele familietherapie (MDFT, voor jongeren met delinquent gedag en/of waar sprake is van alcohol- of drugsmisbruik). Gemene deler hierbij is de systemische benadering.

- **Intensief open residentieel.** JeugdzorgPlus onderscheidt zich op twee aspecten van het andere residentiele aanbod. Intensieve en specialistische begeleiding en behandeling enerzijds en vrijheidsbeperkende maatregelen anderzijds. Residentieel aanbod dat wel aan het eerste kenmerk voldoet, maar niet aan het tweede, ontbreekt dus nog in het landschap. Het zou volgens sommigen wel aan de ondersteuningsbehoefte van een deel van de jongeren tegemoet kunnen komen.
- **Open aanbod in luwere omgevingen.** Een tekortkoming van een deel van het open aanbod is dat het in zich bevindt in omgevingen met veel prikkels en een lage drempel om te vertrekken. Opbouw van open aanbod in wat meer afgelegen omgevingen zou volgens sommige gesprekspartners vo er een deel van de jeugdigen de noodzaak tot geslotenheid kunnen voorkomen.

Aanpak

Om te komen tot nadere ontwikkeling en invulling van (een mix van) alternatieven werken de jeugdhulpregio's samen met aanbieders en verwijzers in het regionale zorglandschap een regionale aanpak uit. Gedacht wordt om gebruik te maken van het bovenregionale expertisenetwerk (BREN) en kennis en kunde van gesloten aanbieders om escalatie naar geslotenheid te voorkomen.
Elke jeugdhulpregio levert voor de volgende actualisatie een plan van aanpak hiervoor aan. Dit is nodig om de beweging te maken naar verdere afbouw van bedden richting 54 bedden en de uitvoering van de routekaart VNG.

3.6 Behoefte landelijke specialisaties

Uitgangspunt is dat kwetsbare jongeren die bescherming en veiligheid nodig hebben in hun omgeving passende zorg en onderwijs krijgen[8]. In de huidige praktijk gebeurt dat niet altijd. In het kader van de landelijke regie is daarom, in nauw overleg met Jeugdzorg Nederland en de VNG, onderzoek[9] uitgevoerd naar de mogelijke behoefte aan een specialistisch alternatief voor de regionaal georganiseerde kleinschalige gesloten jeugdhulp. De onderzoekers concluderen dat de zorg voor jongeren die nu in de gesloten jeugdhulp verblijven regionaal kan worden georganiseerd, mits er ruimte is voor het incidenteel plaatsen buiten het eigen netwerk (bijvoorbeeld bij seksuele uitbuiting) en mits de zorg voor jongeren met specifieke kenmerken (bijvoorbeeld jongeren met een hoog forensisch profiel) regionaal beter wordt georganiseerd.
De staatssecretaris heeft aan de regio's de opdracht gegeven om de uitkomsten van dit onderzoek mee te nemen in de regionale plannen van gemeenten en aanbieders.

[8] 2023 02 03 TK brief Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp
[9] Behoefteanalyse-specialistisch-alternatief-gesloten-jeugdhulp

4 Toekomstig zorglandschap (2024/2025)

4.1 Bovenregionaal plan intensieve zorgbehoefte met machtiging

Om te komen tot een bovenregionaal plan voor de groep met intensieve zorgbehoefte met machtiging afkomstig uit ons landsdeel, is het nodig dat regio's richting geven en keuzes maken voor de periode 2024 en 2025. Zodanig dat aanbieders een duidelijke opdracht krijgen om verder uitwerking aan te geven. Hiervoor dienen 2 scenario's uitgewerkt te worden. De volgende overwegingen horen hier bij:

- Vertrekpunt huidige locaties Schakenbosch, Rijnhove, Bergse Bos, Harreveld
- Scenario's gaan alleen over capaciteit en zorg die landsdeel Zuidwest nodig heeft voor zorg aan jongeren uit Zuidwest, niet over jongeren uit andere landsdelen
- Vertrekpunt scenario's is situatie is peildatum 1-1-2023 ca. 135 bedden[10]
- De instandhouding van een locatie kent een ondergrens om expertisen in stand te kunnen houden.
- Idem voor de instandhouding van school (zie ook opmerking bij 3.3)
- Hybride* bedden als antwoord voor passend zorg en minder geslotenheid
- Voor een compleet beeld is de capaciteit van open groepen[11] meegenomen in was-wordt tabel hierna [geen onderdeel van actualisatie].
- Aanname totale hybride capaciteit 2024 is verschil tussen huidige capaciteit gesloten (135) en maximale gesloten capaciteit 90. Dit betekent voor 2024 ambitie van 45 hybride bedden.
- Ambitie voor 2025 maximale capaciteit 54[12] gesloten bedden. Aanname totale hybride capaciteit 2025 is 45 hybride bedden. Bij de volgende actualisatie zal dit worden herijkt.

* met hybride wordt hier nu bedoeld het kunnen aan-/uitzetten van vrijheidsbeperkende maatregelen horend bij gesloten machtiging. Definitie nader te bepalen in overleg met aanbieders.

Voor de verdere doorvertaling en uitwerking van de eerder gestelde ambities voor de langere termijn (waaronder afbouw naar 0) wordt in 2024 een procesvoorstel opgesteld in samenwerking met jeugdhulpregio's en overige betrokkenen. De uitkomst van het AEF-onderzoek in ZW, dat er naar schatting ca. 55 gesloten bedden nodig blijven, zet de ambitie naar 0 gesloten plaatsingen in 2030 in een ander daglicht, ook dat is onderdeel van het procesvoorstel in 2024.

De bovenstaande overwegingen hebben geleid tot een opzet voor 2 scenario's voor 2024-2025.

[10] Rapportage PC Zuidwest
[11] bovenregionaal plan 3-milieu, stand Q4 2022
[12] Vanwege groepsgrootte van maximaal 6 gaan we hier uit van 54

4.1.1 Scenario 1 Centraal in het landsdeel

- Alle intensieve zorg met een gesloten machtiging centraal in het landsdeel
- Centrale locatie biedt alle benodigde expertisen in Zuidwest (1-1-2025)
- Bergse Bos: omvorming 12-, '0 gesloten'
- Harreveld: verplaatsing expertise, afbouw naar '0 gesloten uit Zuidwest'
- 1 centrale locatie, aanvullend in het landsdeel een kleinschalige voorziening t.b.v. afstand dader-slachtoffer
- Voorwaarde: Organisatie van onderwijs
- Totale maximale toekomstige capaciteit 90-54 (AEF)
- Voor 2024 ambitie van 45 hybride bedden.

4.1.2 Scenario 2 Twee locaties

- Alle intensieve zorg met een gesloten machtiging verdelen over 2 locaties
- Beide locaties bieden alle benodigde expertisen in Zuidwest (1-1-2025)
- Bergse Bos: omvorming 12-, '0 gesloten' (uitgangspunt ZW)
- Harreveld: verplaatsing expertise, afbouw naar '0 gesloten uit Zuidwest' (uitgangspunt ZW)
- Voorwaarde: Organisatie van onderwijs
- Totale maximale toekomstige capaciteit 90-54 (AEF)
- Voor 2024 ambitie van 45 hybride bedden.

4.1.3 Was-wordt/ locaties (aanvullen o.b.v. continuiteitsplannen)

Locaties	Capaciteit' locaties totaal	Capaciteit huidige gesloten bedden	Gesloten bedden Per 1-1-2024	Hybride Per 1-1-2024 (max. 6)	Gesloten bedden per 1-1-2025	Hybride Per 1-1-2025 (max. 6)
Schakenbosch	60 (+18 open)	54				
Bergse bos 12-	12 (+48 open)	12				
Rijnhove (algemeen)	6 (+ 59 open)	6				
Rijnhove ('slachtoffers')	6	6				
Harreveld	50 (+ 40 open)	48				
Totaal	**158** (+165)	**126**	**90**	45	**54**	45

Tabel ter verder aanvulling op basis van continuïteitsplannen en bij eerstvolgende halfjaarlijkse actualisatie.

4.2 Afwegingselementen

Onderstaande afwegingselementen vormen de basis waarop regio's een afwegingskader zullen baseren om tot één voorkeursscenario te komen. Daarnaast wordt een proces afgesproken over hoe de regievoering over de uitwerking van bovenregionaal plan in de Continuiteitsplannen zal worden ingevuld.

- De actualisatie van het bovenregionaal plan d.d. februari 2023 vormt het kader voor de Continuiteïtsplannen van de aanbieders
- De inzet in Continuiteïtsplannen is gericht op activiteiten die bijdragen aan de beoogde transformatie naar meer kleinschalige en hybride (woon)vormen in de gesloten jeugdhulp, in combinatie met een afbouw van traditionele capaciteit (hoofdstuk 3 Actualisatie)
- De Continuiteïtsplannen zien toe op duurzame en rendabele ontwikkeling binnen de ambities zoals verwoord in het bovenregionaal plan en zijn gericht op maximaal 90 (2024) en maximaal 54 bedden (2025) aangevuld met hybride en flexibele bedden (hoofdstuk 4 Actualisatie).
- De Continuiteïtsplannen zijn gericht op het realiseren van samenhang in zorgaanbod en samenhang tussen zorgaanbod en onderwijs op niveau (3.2)
- De activiteiten staan verdere doorontwikkeling na 2025 niet in de weg.
- Onder kleinschalige woon- of behandelvormen wordt verstaan max. 6 plekken; onderwijsaanbod sluit aan op kleinschaligheid
- In de Continuiteïtsplannen is uitgewerkt hoe alle expertisen die nodig zijn in het landsdeel ook beschikbaar zijn/komen in landsdeel
- Bij het afstoten of herbestemmen van jeugdzorgplus-locatie(s) wordt de vestigingsgemeente(n) betrokken.

Vastgoed
- De geschiktheid van huidige accommodaties in de beoogde ombouwscenario's.
- De toekomstbestendigheid van de huidige accommodaties in de beoogde ombouwscenario's.
- Duurzaamheid van toekomstige (blijvende) accommodaties

Zorgkwaliteit
- De geschiktheid en toekomstbestendigheid voor de huidige accommodaties voor de zorgkwaliteit die wordt beoogd in de ombouwscenario's.
- Het aandeel personeel in vaste dienst

Nieuwe elementen actualisatie
- Mate waarin een volwaardige onderwijsvoorziening nabij de zorglocatie(s) redelijkerwijs te realiseren

4.3 Onderwijs voor kwetsbare jongeren

De in het bovenregionaal plan JZ+ Zuidwest 2021opgenomen paragraaf over de ontwikkelingen in het residentieel onderwijs (paragraaf 3.5) kwam tot stand in samenwerking met de regioregisseur residentieel onderwijs. In de hieronder beschreven bijdrage is een update opgenomen van onze regioregisseur over de actuele ontwikkelingen, de samenwerkingspartners en de relatie met de 'Herbezinning Residentieel Onderwijs'.

Ombouw en bekostiging 2022-2023
In 2022 zijn instellingen voor JeugdzorgPlus gestart met de ombouw naar kleinschaliger en relatiegerichter werken. Grotendeels vindt deze ombouw plaats binnen de bestaande instellingen / locaties.
Voor de scholen welke gekoppeld zijn aan deze instellingen / locaties betekent dit dat zij geconfronteerd werden met een daling van het leerlingenaantal. Om deze daling financieel te kunnen opvangen en de kwaliteit en kwantiteit van het onderwijs te kunnen garanderen krijgen de betrokken scholen voor 2022 en 2023 aanvullende capaciteitsbekostiging. Deze bekostiging kan ingezet worden voor het behouden van de onderwijsprofessionals en tevens voor een inhoudelijke doorontwikkeling van het programma in relatie tot de ombouw naar kleinschaligheid.

De betrokken scholen blijven worstelen met hun complexe opdracht; het bieden van onderwijs op alle leerniveaus en beroepsrichtingen (van praktijkonderwijs tot VWO en beroepsonderwijs). De betrokken scholen, onderdeel van Horizon (locaties Zuidwest) en Stichting Aloysius (Harreveld), kunnen op basis van de aanvullende capaciteitsbekostiging onderwijs blijven bieden aan de kleiner wordende groep kinderen en jongeren binnen hun scholen.

Bredere doelgroep
Net als in andere delen van het land onderzoeken de scholen verbonden aan de instellingen de mogelijkheid om de school toegankelijk te maken voor een bredere doelgroep. Hierbij valt te denken aan een combinatie van gesloten residentiële jongeren samen met open residentiele jongeren. Ook de toevoeging van reguliere VSO leerlingen is een optie. Wettelijk gezien staat deze mogelijkheid open. Daarbij wel aangetekend dat jongeren die regulier dan wel via een open residentiële plaatsing gebruik maken van de school niet mogen worden blootgesteld aan vrijheidsbeperkende maatregelen.
Om de expertise van de scholen en de professionals te behouden is een uitbreiding dan wel samenvoeging van doelgroepen een zeer reële optie.

Doorontwikkeling
Daarnaast hebben de scholen vanaf Q3 van 2022 een start gemaakt met een inhoudelijke doorontwikkeling van hun programma. Dit doen zij in samenwerking met hun instellingspartner. Insteek hierbij is dat zij een integraal aanbod ontwikkelen welke breder inzetbaar is dan alleen voor jongeren met een machtiging JeugdzorgPlus.
Het aanbod zal flexibeler worden en inzetbaar voor jongeren met complexe ondersteuningsvraag in combinatie met jeugdhulpverlening.
Door deze ontwikkeling kan de expertise van de onderwijsprofessionals behouden blijven en kan ingespeeld worden op de doorontwikkeling van de JeugdzorgPlus. Bij deze doorontwikkeling wordt rekening gehouden met een veranderende doelgroep en kleinschaliger en meer thuisnabij werken. De betrokkenheid van de school van herkomst dan wel de toekomstige school is hierbij van groot belang.

Naast de aanbieders van JeugdzorgPlus en de onderwijsinstelling verbonden aan de instelling maken ook andere partijen als het samenwerkingsverband, scholen en schoolbesturen en gemeenten onderdeel uit van genoemde ontwikkelingen. Hier moet ook de link met de school van de jeugdige (als die er is) gemaakt worden. Uiteindelijk

wil je dat de jeugdige weer terug gaat naar school van herkomst (en ook nog eens zonder achterstand).

Tempo doorontwikkeling jeugdzorg versus onderwijs
Een knelpunt welke landelijk maar ook in landsdeel Zuidwest speelt is dat de af- dan wel ombouw van de JeugdzorgPlus in een hoger tempo plaats vindt dan de door ontwikkeling van het residentiele onderwijs. Om scholen verbonden aan instellingen in staat te stellen om een doorontwikkeling te kunnen uitvoeren in lijn met een afname van het aantal jongeren heeft het ministerie van OC&W aanvullende bekostigingsafspraken gemaakt voor 2022 en 2023. Scholen en schoolbesturen geven aan dat in 2023 de doorontwikkeling nog niet afgerond is omdat diverse kaders en routes nog onvoldoende duidelijk zijn. Aanvullende bekostiging voor zeker het jaar 2024 acht men noodzakelijk.
Ook de instellingen dienen proactief met de instellingsscholen op te trekken omdat ook voor hen doorontwikkeling van het inhoudelijke programma een noodzaak is.

Herbezinning Residentieel Onderwijs
Van belang bij en van invloed op de bovenstaande doorontwikkeling zijn de uitkomsten van de 'Herbezinning Residentieel Onderwijs' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap die eind van Q1-2023 worden verwacht, waaronder:

- Rol van de samenwerkingsverbanden
    - Coördinatie qua leerlingen (coördinerende rol zoals bij de coördinerend gemeenten)
    - Verantwoording school van herkomst
- Financieringsvorm
    - Via samenwerkingsverband. Nu gaat de financiering naar de scholen
- Varia-wet
    - Mogelijkheid om jongeren langer ingeschreven te laten zijn bij de school van herkomst.

4.4 Inhoudelijke en financiële knelpunten die vragen om landelijke afstemming

De volgende knelpunten overstijgen de gezamenlijke regio's en vragen om landelijke afstemming, naast de regionale samenwerking en regie die al plaatsvindt:

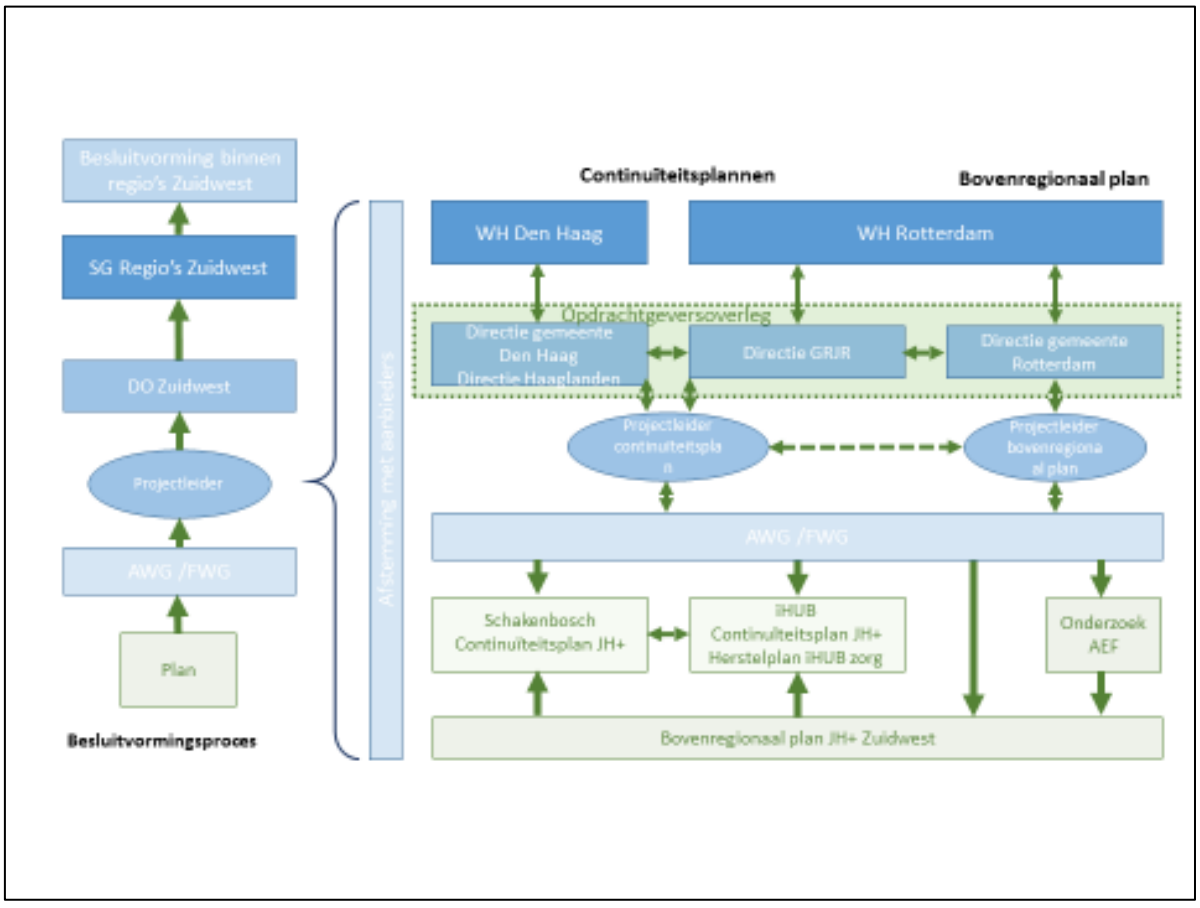
- Landelijke regie op afbouw. Voorbeeld: Het uitgangspunt van een maximale capaciteit van 90 bedden in Zuidwest gaat uit van uitsluitend gebruik door jeugdigen afkomstig uit Zuidwest. Dit geldt ook in geval van verdere afname (ambitie is 54). Dit brengt een landelijk risico met zich mee voor een dekkend zorglandschap indien andere landsdelen die nu gebruik maken van deze bedden in Zuidwest hiervoor geen alternatief hebben. (VWS)
- Landelijke sturing op kwalitatieve aspecten doorontwikkeling vóór implementatie waar regio's niet over gaan (bijvoorbeeld de veranderende samenstelling van groepen (proces Midgaard/Rijnhove). Of toetsing ombouw separeerruimten.
- Algehele financiering van transitie Jeugdzorg inclusief frictiekosten
- Landelijk standpunt over toekomst Zikos in zorglandschap, dit is geen (boven)regionale voorziening.

- De af- dan wel ombouw van de JeugdhulpPlus vindt in een hoger tempo plaats dan de doorontwikkeling van het residentiele onderwijs; borging aansluiting onderwijs-zorg.
- Borgen van samenhang tussen de af- en ombouw van gesloten jeugdhulp en de overige vormen van residentiële zorg, jeugd-GGZ en LVB-zorg. Er zijn bijvoorbeeld nog steeds jongeren met WLZ in gesloten jeugdzorg omdat zorgverzekeraars hen geen passend aanbod kunnen bieden.
- De implicaties die sluiting van locatie(s)- als gevolg van de gewenste afbouw – heeft op personeelsverloop.
- Arbeidsmarktsituatie en –ontwikkelingen (krapte)
- Rechtmatigheidsvraagstukken die regionale reikwijdte overstijgen, zoals het uitwisselen van informatie over afbouw van capaciteit in de jeugdhulp binnen de Mededingingswet en kwalitatief vraagstukken van realiseren van hybride bedden (Jeugdwet).
- Hoe verhoudt het resultaat van deze actualisatie zich tot de middelen voor frictiekosten (TK brief februari '23, frictiepot) en de SPUK middelen
- Planning eerstvolgende halfjaarlijkse actualisatie.

5 Vervolg

5.1 Besluitvorming bovenregionaal plan

Onderstaande figuur toont schematisch het besluitvormingsproces rondom het Bovenregionaal plan JH+ en de relatie met de nog op te stellen continuïteitsplannen. Het bovenregionale plan wordt onder regie van coördinerende gemeente Rotterdam ontwikkeld waarna besluitvorming in de regio's plaatsvindt. De continuïteitsplannen vallen onder de verantwoordelijkheid van de accounthoudende gemeente Den Haag en accounthoudende regio GRJR.
De regio's zien zelfstandig toe op het vaststellen van een formeel besluit door het daartoe bevoegde gezag over de actualisatie zoals beschreven in deze rapportage.



Figuur: Besluitvormingsproces Zuidwest

Bijlagen

b1 Routekaart VNG : 8 elementen

De actualisaties van de bovenregionale plannen bevatten de onderstaande elementen. Hiermee sluiten we aan op de voorwaarden die eerder bij de SPUK zijn gesteld en vragen we op een aantal onderdelen verdieping:

1. Een aanpak, inclusief planning en analyse van randvoorwaarden, waarmee op 1 januari 2025 alle gesloten jeugdhulp kleinschalig werkt.
2. Inzicht in (te ontwikkelen) capaciteit en specialisaties van kleinschalige voorzieningen en alternatieve vormen van zorg voor jongeren die nu in de gesloten jeugdhulp terecht komen.
3. Inzicht in de wijze waarop het (te ontwikkelen) aanbod aansluit op de kenmerken van de jongeren die blijkens het AEF-onderzoek 'behoefteanalyse specialistische alternatief gesloten jeugdhulp' mogelijk geen passende zorg krijgen;
4. Analyse van huidige doelgroepen gesloten jeugdhulp in de betreffende regio (zoals persoons-, populatie- en omgevingskenmerken) met als doel:
    a. een goede onderbouwing van de benodigde ontwikkeling van kleinschalige voorzieningen en alternatieve zorg;
    b. het treffen van maatregelen om de continuïteit van zorg en onderwijs voor jongeren te waarborgen gedurende de af- en ombouw in de komende jaren.
5. Actualisatie van de verwachte vraag naar en capaciteit van gesloten jeugdhulp in 2023 en 2024, rekening houdend met de (ontwikkelde) alternatieven en de vastgoedplannen van de instellingen.
6. Actualisatie van de wijze waarop de coördineerde gemeente:
    a. de omliggende gemeenten in de regio betrekt bij de routekaart en eventuele besluitvorming organiseert;
    b. huidige instellingen en eventuele nieuwe aanbieders van alternatieve vormen van zorg betrekt in de uitvoering van de routekaart;
    c. werkt aan de samenhang tussen de af- en ombouw van gesloten jeugdhulp en de overige vormen van residentiele zorg, jeugd-GGZ en LVB-zorg;
    d. samenwerking met het onderwijs (samenwerkingsverbanden) en de 'regioregisseurs residentieel onderwijs' organiseert.
7. Stand van zaken van de ombouw van separeerruimtes en/of de opbouw van 'relationele beveiliging' conform de voorwaarden uit de SPUK.
8. Inzicht in inhoudelijke en financiële knelpunten die niet regionaal opgelost kunnen worden en landelijke afstemming vragen.