Andersson Elffers Felix



Naar een toekomstbestendig jeugdhulpstelsel

Onderzoek naar toekomst JeugdzorgPlus in landsdeel Zuid-West

22-12-2022

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen



De beweging naar zo min mogelijk gesloten jeugdzorg is wenselijk, maar brengt ook vraagstukken met zich mee

Er maken minder jeugdigen gebruik van JeugdzorgPlus*
JeugdzorgPlus is één van de zwaarste voorzieningen die het jeugdhulplandschap kent. Het is bedoeld voor de meest kwetsbare jeugdigen, die kampen met agressie, verslaving, psychische problemen of een combinatie daarvan. De inzet van deze vorm van jeugdhulp neemt al enige jaren gestaag af. Dit proces wordt versterkt door maatschappelijke druk om de inzet van gesloten jeugdhulp te minimaliseren (beweging van 0, Het Vergeten Kind, etc.). Op dit moment gaan landelijk de aantallen sterk omlaag.

Daarom zijn goede alternatieven nodig
Dit is een wenselijke ontwikkeling. Het zorgt echter ook weer voor nieuwe opgaven. Zo hebben de betreffende jongeren nog steeds hulp nodig. Er moeten dus voldoende alternatieven beschikbaar zijn waar deze jongeren kwalitatief goede zorg krijgen. Ook de afbouwopgave brengt problemen met zich mee. JeugdzorgPlus-aanbieders hebben relatief hoge kapitaallasten voor grote gebouwen die over het algemeen niet zomaar een andere bestemming kunnen krijgen. Een te forse afname van het aantal jongeren in JeugdzorgPlus betekent dat aanbieders hun exploitatie niet meer rond krijgen, waardoor voorzieningen in de gevarenzone komen. Er is dus regie nodig op de op- en afbouw van voorzieningen, om te garanderen dat de juiste hulp beschikbaar blijft of komt voor de meest kwetsbare kinderen en jongeren.

Het landsdeel Zuid-West zijn op zoek naar hoe zij deze alternatieven en toekomstig JeugdzorgPlus vorm moeten geven.
Financiers en aanbieders zijn dus (gezamenlijk) op zoek naar het toekomstbeeld voor de JeugdzorgPlus maar ook naar de weg waarop deze situatie zo snel mogelijk, maar tegelijkertijd ook op een duurzame manier bereikt kan worden.

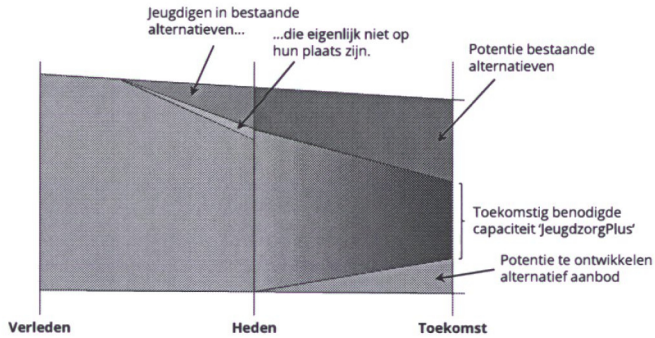
*We hebben in deze rapportage de landelijk gebruikelijke term JeugdzorgPlus gehanteerd, in plaats van de term JeugdhulpPlus die in het landsdeel gebruikt wordt.

In dit onderzoek is gekeken naar het verleden, heden en toekomst voor deze doelgroep

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeenten in het landsdeel. De volgende vragen hebben eraan ten grondslag gelegen:

- We zien de instroom in de JH+ in landsdeel Zuidwest al enige tijd dalen. Waar is de doelgroep gebleven? Ook JJI, LTA en open aanbod meenemen.
- Krijgen de doelgroepjongeren, die nu niet meer in de klassieke JeugdzorgPlus instromen en elders zijn geplaatst, een passende behandeling? En zo ja, hoe ziet die behandeling er dan uit? Is er behoefte aan aanvullend alternatief zorgaanbod voor de doelgroep naast hetgeen wellicht inmiddels bij andere aanbieders al in ontwikkeling is of wordt aangeboden?
- Is er een doelgroep die nog steeds (een vorm van) een gesloten bed nodig heeft? Wat hebben deze jongeren voor zorg nodig? Hoe groot is de structurele behoefte aan "bedden" voor de doelgroep in landsdeel Zuidwest? Bandbreedte aangeven en onderbouwing.

We hebben dit schematisch weergegeven in de figuur rechts.



Voor beantwoording van deze vragen hebben we verschillende methoden gebruikt

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we gebruik gemaakt van verschillende methoden.

Interviews met betrokkenen
We hebben een aantal interviews gehouden, met ervaringsdeskundigen, met aanbieders –zowel van JeugdzorgPlus als van alternatieven– met toegangsmedewerkers –zowel GI's als van gemeenten– en met inhoudelijk experts.

Deze hebben ons inzicht verschaft in mogelijk verklaringen voor de afname, in de behoefte van jeugdigen, de mate waarin het huidige landschap daarin tegemoet kan komen en wat hiervoor in de toekomst nodig is.

Data-analyse
Op basis van de inhoud van kwartaal- en jaarrapportages van de plaatsingscommissie van het landsdeel Zuid-West en enkele landelijke bronnen, hebben we de dynamiek in beeld gebracht en kunnen duiden wat de meest waarschijnlijke oorzaken voor de afname zijn.

Documentanalyse
Tot slot hebben we documenten die door het landsdeel opgesteld zijn en een enkel wetenschappelijk artikel gebruikt om de doelgroep te kenschetsen, aan te geven waar jeugdigen zoal terecht zijn gekomen en welke eerdere inschattingen van de toekomstige omvang van de doelgroep gemaakt zijn.

In Bijlage A staat een meer uitgebreide omschrijving van gehanteerde bronnen.

Belangrijkste uitkomsten (1/2)

Verklaring voor de afname van de jeugdigen in JeugdzorgPlus

- Er is geen reden om te concluderen dat de doelgroep kleiner is geworden.
- Wel stroomt deze minder vaak in JeugdzorgPlus. Dat is niet zozeer omdat rechters machtigingen minder vaak afgeven, maar omdat de aanvragen ervoor minder vaak gedaan worden. Dit omdat er een scherpere afweging gemaakt wordt voor welke jeugdigen een gesloten plaatsing echt nodig is.
- De mogelijke drijvers hierachter zijn divers en moeilijk om precies vast te stellen (mogelijk per persoon verschillend). Meest voor de hand liggend is de invloed van het maatschappelijke debat over het minimaliseren van het aantal gesloten plaatsingen. Ook plausibel zijn de verminderde beschikbaarheid van bedden en het beschikbaar zijn van alternatieven.
- We zien geen aanleiding om te concluderen dat dit tot een grotere toestroom naar JJI's of LTA-aanbod leidt.

Lees hierover meer in hoofdstuk 3 (vanaf p. 11).

Bestaan van en eisen aan alternatieven

- Een deel van de jeugdigen die voorheen naar JeugdzorgPlus gegaan zouden zijn, kom nu in ander aanbod terecht. Dat is deels aanbod dat zich als alternatief profileert, deels bestaand open aanbod.
- Er zijn nog onvoldoende passende alternatieven (zowel in aard als in omvang). Ook kan het open aanbod deze jongeren met moeite aan. Het leidt daarbovenop soms tot situaties waarvan de vraag is of het alternatief te verkiezen is boven JeugdzorgPlus.
- Er zijn bouwstenen geïdentificeerd vanuit het perspectief van jeugdigen. Er zijn ook ideeën over hoe alternatief aanbod eruit zou kunnen zien. Er is echter geen breed gedeeld beeld over wat de benodigde alternatieven zijn.

Een uitgebreidere beschrijving hiervan is te vinden in hoofdstuk 4 (vanaf p. 16).

Belangrijkste uitkomsten (2/2)

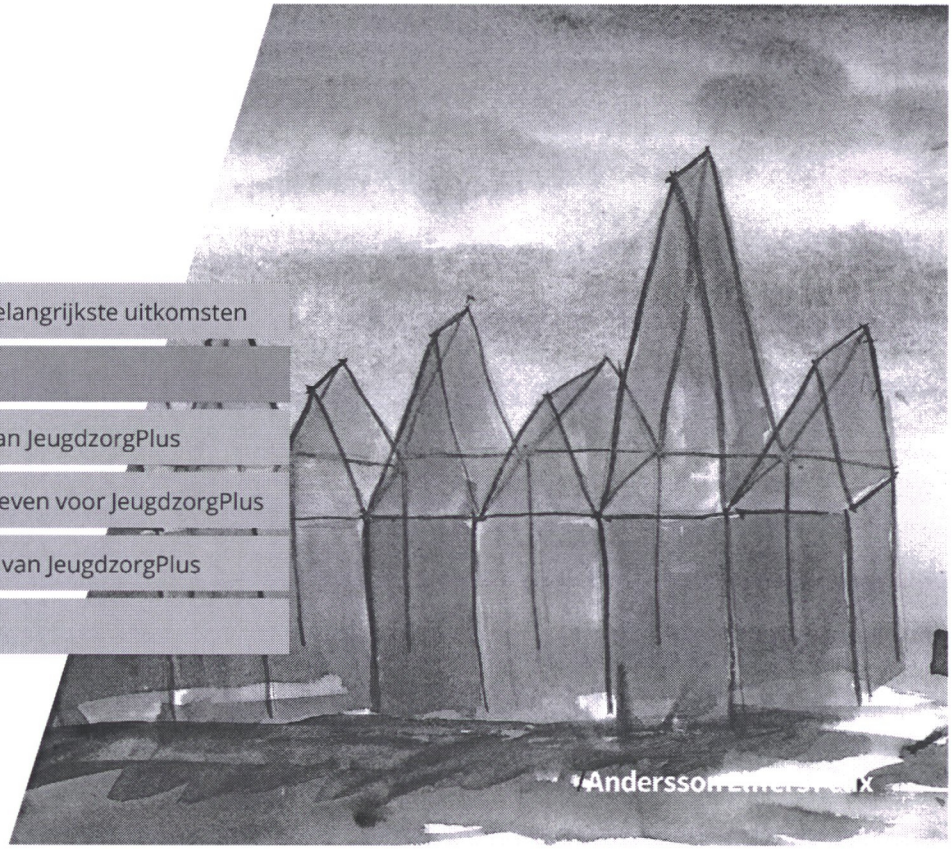
Verklaring voor de afname van de jeugdigen in JeugdzorgPlus

- Er is een groep jeugdigen waarvoor een bepaalde mate van geslotenheid nodig blijft: jeugdigen waar sprake is van een stevige onveiligheid voor zichzelf en/of anderen, in combinatie met het ontbreken van behandelmotivatie en/of onttrekkend gedrag.
- De inschatting van de omvang van deze groep gaat met een grote bandbreedte gepaard, omdat het van een groot aantal factoren afhangt of dit behaald kan worden.
- Er zijn verschillende manieren hoe aan deze geslotenheid invulling gegeven kan worden, waarbij op dit moment onbekend is in hoeverre ze werken en voor wie.
- 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.

Lees meer hierover in hoofdstuk 5 (vanaf p. 22).

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen



JeugdzorgPlus: gespecialiseerde zorg bij ernstige problematiek

JeugdzorgPlus biedt zeer gespecialiseerde hulp aan jongeren met ernstige problemen (zie kader rechts). Voor de inzet van JeugdzorgPlus is een machtiging van de rechter nodig. Die machtiging wordt enkel verleend wanneer de jeugdhulp nodig is omdat er ernstige opgroei- of opvoedproblemen zijn die de ontwikkeling van de jeugdige ernstig belemmeren en de jongere zich zonder de gesloten maatregel onttrekt (of door anderen wordt onttrokken) aan behandeling.

In landsdeel Zuid-West gaat het om zo'n 225 plaatsingen per jaar*. Op 1 oktober 2022 waren 132 jongeren in zorg. Over het algemeen zijn er iets meer jongens dan meisjes, al is het verschil klein. In het overgrote merendeel van de plaatsingen gaat het om *urgente* plaatsingen (81%, t.o.v. 19% regulier in Q3).

Voor plaatsing in JeugdzorgPlus verbleven de meeste jongeren in open residentieel aanbod, of thuis met hulp. Ongeveer eenvijfde verbleef thuis zonder hulp.

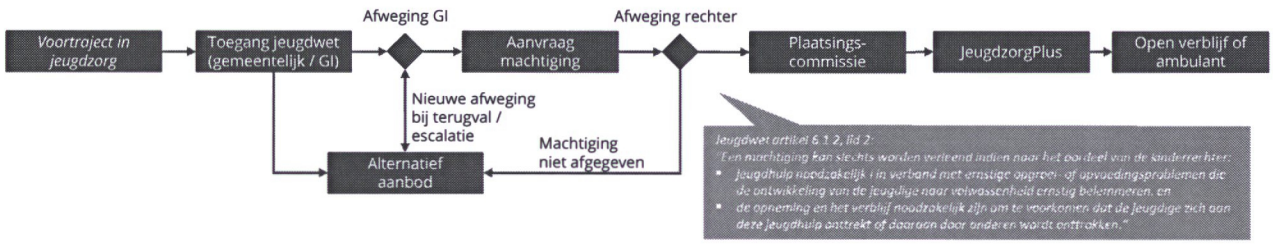
Om wie gaat het?

- Jongeren in JeugdzorgPlus hebben zeer gespecialiseerde zorg nodig. Er is sprake van complexe (multi-)problematiek** (gedragsstoornissen, psychiatrische problematiek, verslaving en/of een licht verstandelijke beperking) en dreigende onveiligheid voor de jongere zelf of zijn/haar omgeving. Die onveiligheid kan bijvoorbeeld bestaan uit agressief gedrag van de jongere richting anderen, automutilatie / suïcidaliteit of loverboyproblematiek.
- Bij veel jongeren speelt hechtingsproblematiek en langdurige trauma's, deels ook vanwege beperkingen van de ouders, of ontbreken van een thuissituatie. Andere vormen van hulp zijn meestal wel geprobeerd, maar hebben onvoldoende baat gehad. Het opstapelen van faalervaringen in eerdere vormen van zorg draagt bij aan een wantrouwen richting hulpverlening en daarmee ook aan de neiging om zich te willen onttrekken aan zorg (bijvoorbeeld door weg te lopen). Een groot deel heeft dan ook weinig behandelmotivatie.

* Totaal aantal plaatsingen in de periode Q4 '21 t/m Q3 '22.Cijfers gebaseerd op de kwartaalrapportage Q3 '22 van de Plaatsingscommissie Zuid-West.
**Zie bijv. Vermaes, et al, Statische en dynamische kenmerken van jeugdigen in JeugdzorgPlus: Een systematische review (2014) voor een beschrijving van de doelgroep in JeugdzorgPlus.

Machtigingen voor gesloten jeugdzorg worden aangevraagd door de GI en afgegeven door de rechter

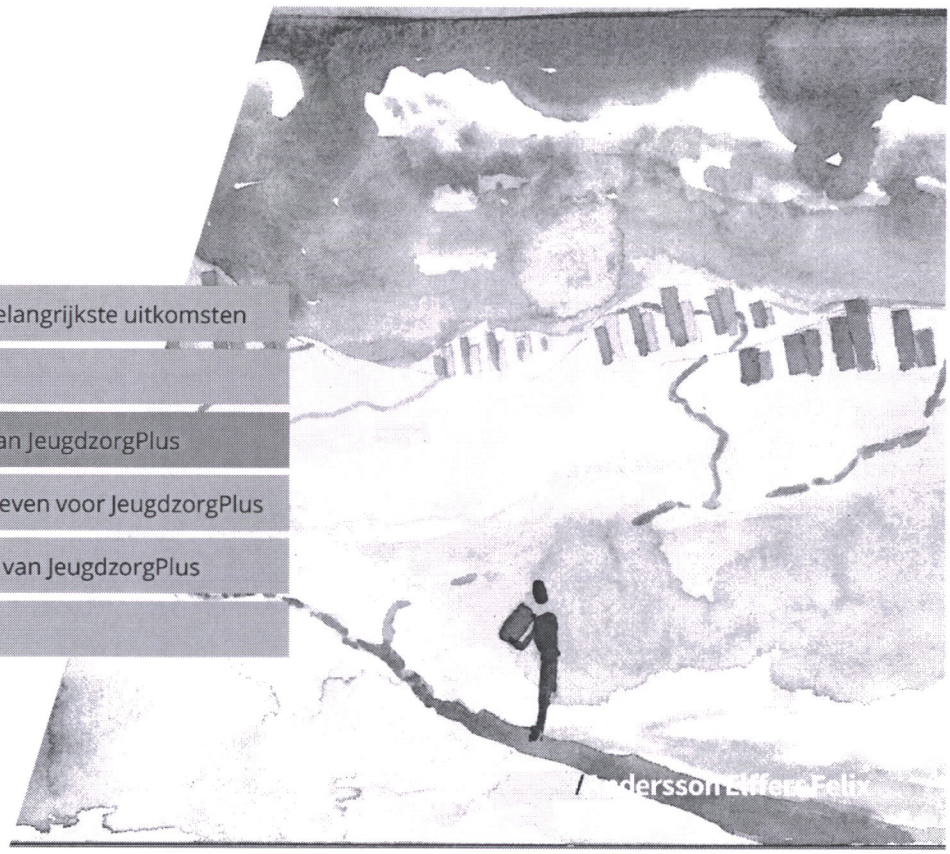
Een aanvraag gesloten machtiging verloopt via de Gecertificeerde Instellingen (GI's). Vaak is hier al een voortraject van hulpverlening aan vooraf gegaan. Wanneer de problematiek ondanks die hulpverlening verder escaleert, er sprake is van (dreigende) onveiligheid voor de jongere of zijn omgeving en de jongere zich onttrekt aan behandeling wordt met de GI besproken of een aanvraag voor gesloten machtiging gedaan wordt. De kinderrechter moet hier vervolgens een besluit over nemen. Als de machtiging wordt toegekend, gaat de plaatsingscommissie op zoek naar een passende plek. Na afronding van het traject in JeugdzorgPlus wordt er vaak aanvullende behandeling gegeven (ambulant of in verblijf). Het vinden van een passende plek kan dan ingewikkeld zijn, mede vanwege het stigma van een plaatsing in JeugdzorgPlus, en zorgen vanuit de aanbieder of ze wel de juiste zorg kunnen bieden.



Jeugdwet artikel 6.1.2, lid 2:
"Een machtiging kan slechts worden verleend indien naar het oordeel van de kinderrechter:
- *jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, en*
- *de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken."*

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen



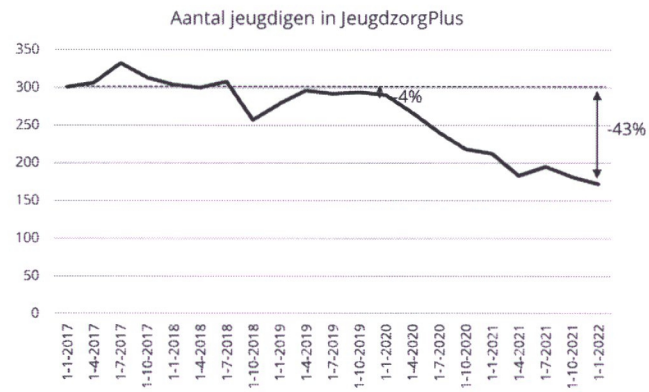
Het aantal jeugdigen in JeugdzorgPlus is aanzienlijk afgenomen in de afgelopen jaren.

We kijken in dit hoofdstuk terug in de tijd. Om een goed beeld te kunnen vormen van de toekomstige behoefte aan JeugdzorgPlus is het nodig om de ontwikkelingen in het verleden te begrijpen.

De afgelopen jaren hebben een afname in de inzet van JeugdzorgPlus laten zien. In de afbeelding hiernaast is het aantal jeugdigen in JeugdzorgPlus op verschillende peilmomenten weergegeven*. In de periode 1/1/2017 – 1/1/2022 is het aantal met 46% afgenomen.

Deze daling is met name vanaf 2020 zichtbaar: de afname op 1/1/2020 ten opzichte van 1/1/2017 is nog maar iets meer dan 4%.

Er ontbreekt echter een breed gedeeld beeld van de verklaringen daarvan.



*Bron: jaarrapportages plaatsingscommissie. Aantal jongeren in zorg bij een JeugdzorgPlus instelling op peildatum

We hebben een groot aantal mogelijke verklaringen voor deze afgenomen inzet getoetst

In dit onderzoek is een groot aantal hypothesen aangedragen als mogelijke verklaring voor de afgenomen inzet van JeugdzorgPlus. We vermelden daarbij voor de volledigheid dat een hypothese waar of onwaar kan zijn. Welke hypothesen waar (of plausibel) zijn en welke niet, vraagt toetsing aan de werkelijkheid. We onderstrepen daarbij dat er niet slechts één van deze hypothesen waar hoeft te zijn, maar, maar dat de afname een complex samenspel van oorzaken kan hebben.

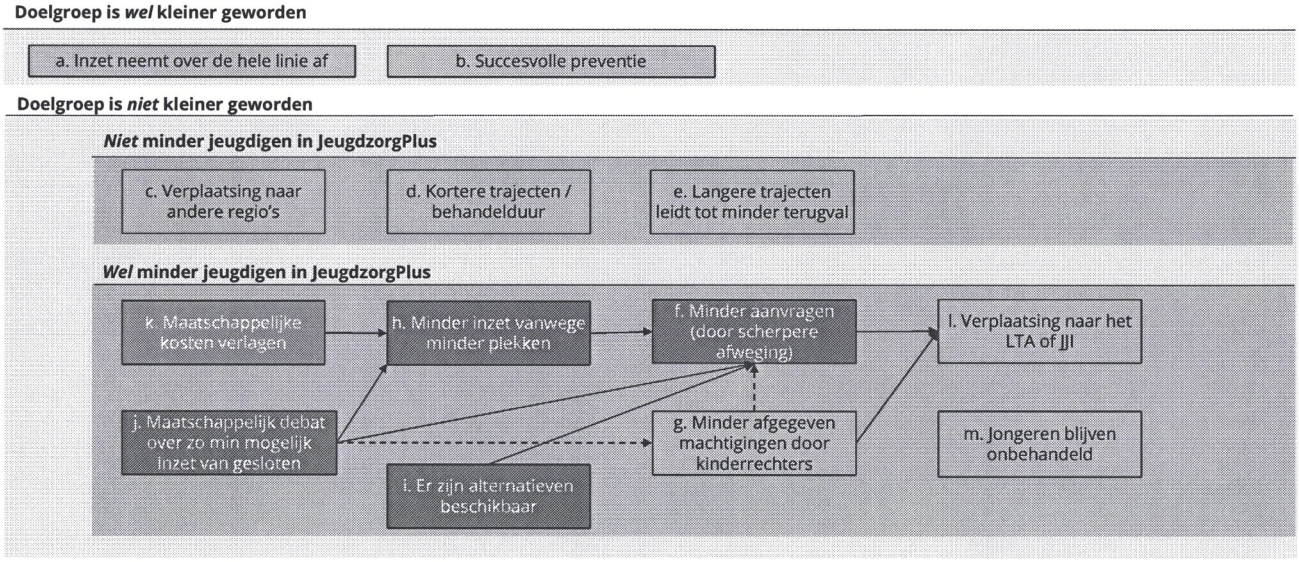
Indeling van hypothesen
De hypothesen zijn in verschillende groepen in te delen. We maken onderscheid tussen hypotheses die:

- veronderstellen dat de omvang van de doelgroep (jeugdigen met dezelfde kenmerken als die voorheen in JeugdzorgPlus gingen), afgenomen is;
- veronderstellen dat de doelgroep *niet* in omvang afgenomen is. Binnen deze groep is weer onderscheid te maken naar hypotheses die
  - veronderstellen dat de afname komt door een afname van de behandelduur;
  - veronderstellen dat de afname komt door een verminderde instroom in JeugdzorgPlus.

Daarnaast zijn sommige hypothesen weer oorzaak of gevolg van andere hypothesen. Op de volgende pagina staan alle aangedragen hypothesen in deze indeling weergegeven. Daarbij hebben we hypothesen die een oorzaak voor een andere hypothese kunnen vormen, met een pijl verbonden.

Toetsen van hypothesen
We hebben de verschillende hypothesen getoetst door er bewijslast voor te verzamelen. Dat kan kwalitatief zijn (verschillende betrokkenen noemen die vaker op een onderbouwde manier als verklaring) of kwantitatief (de hypothese wordt ondersteund vanuit beschikbare data). Daarbij hebben we plausibele hypothesen donkerder gekleurd dan de anderen. Voor een uitgebreide beschrijving van de bewijslast verwijzen we naar de Bijlagen.

Een deel van deze hypotheses is plausibel en kan voldoende impact hebben om de daling te verklaren

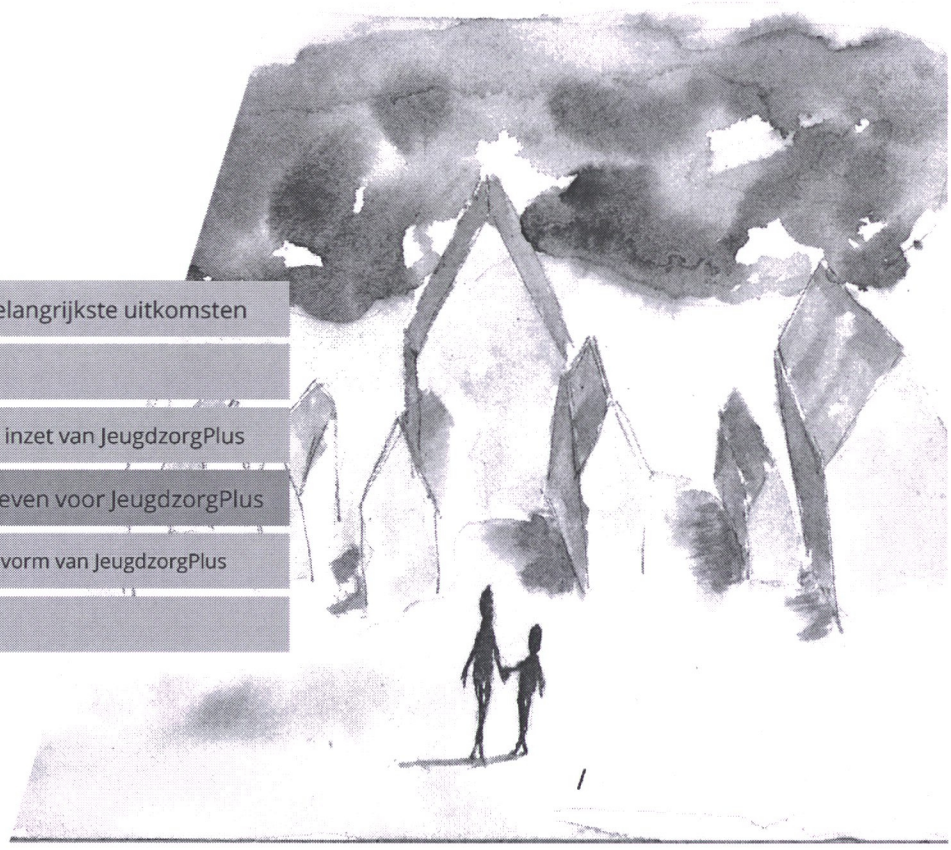


Samenvatting en conclusie meest waarschijnlijke verklaringen

- Er is geen reden om te concluderen dat de doelgroep kleiner is geworden.
- Wel stroomt deze minder vaak in JeugdzorgPlus. Dat is niet zozeer omdat rechters machtigingen minder vaak afgeven, maar omdat de aanvragen ervoor minder vaak gedaan worden. Dit omdat er een scherpere afweging gemaakt wordt voor welke jeugdigen een gesloten plaatsing echt nodig is.
- De mogelijke drijvers hierachter zijn divers en moeilijk om precies vast te stellen (mogelijk per persoon verschillend). Meest voor de hand liggend is de invloed van het maatschappelijke debat over het minimaliseren van het aantal gesloten plaatsingen. Ook plausibel zijn de verminderde beschikbaarheid van bedden en het beschikbaar zijn van alternatieven.
- We zien geen aanleiding om te concluderen dat dit tot een grotere toestroom naar JJI's of LTA-aanbod leidt.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Verleden: duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Toekomst: structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen



Terugval op bestaand aanbod door onvoldoende alternatieven

In de regio zijn er enkele vormen van zorg die expliciet gepositioneerd worden als alternatief voor JeugdzorgPlus (zie kader rechts voor een aantal van de meest genoemde voorbeelden*). Deze vormen van zorg worden nog niet voor alle jongeren als een volwaardig alternatief gezien. Daarnaast is het aantal plekken onvoldoende om de afbouw van JeugdzorgPlus te kunnen (blijven) faciliteren. Veel gesprekspartners uiten daarom hun zorgen over het tempo van de afname.

In de praktijk wordt daardoor het bestaande zorgaanbod als "alternatief" ingezet wanneer er geen gesloten machtiging aangevraagd of toegekend wordt. Dat betekent dat jongeren met steeds complexere problematiek in het bestaande aanbod opgevangen moet worden. Daarbij zijn er breed gedeelde zorgen of dat aanbod kwalitatief toereikend is.

Om binnen de kaders de best mogelijke zorg te bieden, wordt er dan bijvoorbeeld gekozen voor zeer intensieve begeleiding (1 op 1, maar steeds vaker ook 2 op 1 en incidenteel zelfs 3 op 1). De meningen verschillen of deze vorm van begeleiding daadwerkelijk beter is dan JeugdzorgPlus. Sommigen vinden dat alles beter is dan geslotenheid. Anderen geven aan dat de constante aanwezigheid van een volwassene ook belemmerend is voor de ontwikkeling. Zo krijgt de jongere niet meer de gelegenheid om te leren en ontwikkelen in de interactie met groepsgenoten.

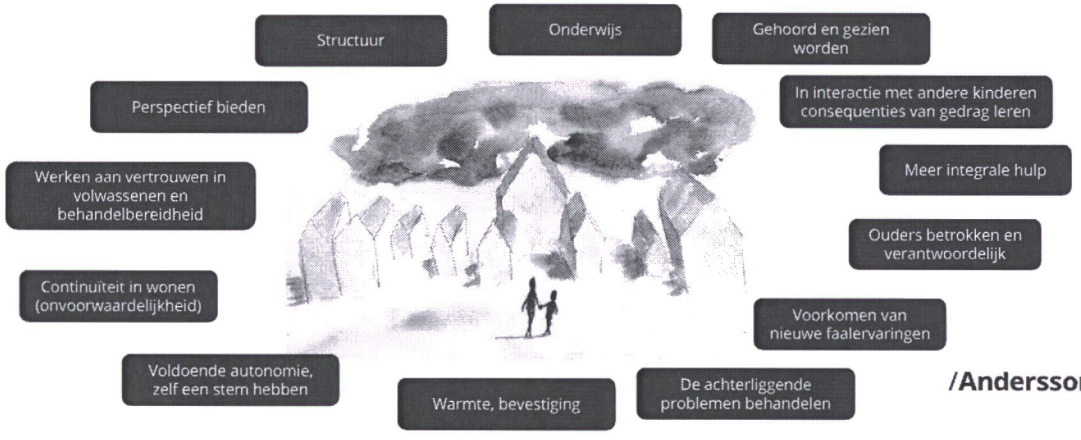
*Daarnaast noemen enkele gesprekspartners andere methodieken of vormen van hulp. In de kwartaalrapportage Q3 2022 komt de Plaatsingscoördinatie Zuid-West op basis van een enquête tot een meer uitgebreide lijst van alternatieven, waaronder ambulante vormen als MST, FAST, MDFT en alternatieve vormen van opname zoals gezinsopnames.

Alternatieven*

- **School2Care** is een onderwijszorglocatie waar jongeren van 8:00 tot 20:00 begeleid worden. Door deze tijden te hanteren, wordt veel begeleiding geboden in de uren dat dat het hardst nodig is, terwijl de jongere in beginsel wel thuis kan blijven wonen.
- Het **Perspectiefhuis** biedt tijdelijk verblijf voor jongeren, waarin in drie fasen naar meer zelfstandigheid gewerkt wordt. Vaak komen jongeren hier *na* JeugdzorgPlus; in die zin is het (nog) geen volwaardig alternatief. Met de huidige werkwijze lukt het echter wel om hernieuwde plaatsing te voorkomen.
- **Marathon** is een intensieve ambulante zorgvorm waar de begeleiders veel ervaring hebben met de doelgroep. Het doel van Marathon is om gesloten plaatsingen te voorkomen, of waar toch nodig zo kort mogelijk te laten zijn. Belangrijk element is de continuïteit van zorg voor en na plaatsing in JeugdzorgPlus.

Er is geen integraal en breed gedeeld beeld van de alternatieven die ontwikkeld moeten worden

Een integraal perspectief op hoe het alternatieve aanbod eruit zou moeten zien, ontbreekt nog bij betrokkenen. In de gesprekken 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. Hieronder geven we weer wat jongeren nodig hebben ('bouwstenen') volgens gesprekspartners, in het bijzonder ervaringsdeskundigen. Op de volgende pagina gaan we in op concrete vormen van aanbod die als goede alternatieven kunnen functioneren en zo het aantal plaatsingen in JeugdzorgPlus op termijn te kunnen verminderen.



Bouwstenen voor een toekomstbestendig landschap

Ondanks het ontbreken van een gedeeld beeld van welk type aanbod er nodig is voor deze jongeren zijn er door gesprekspartners wel enkele vormen van toekomstig alternatief aanbod aangedragen.

We beperken ons hier tot de vormen die geen enkele mate van geslotenheid kennen. In het volgende hoofdstuk komen we terug op suggesties die (ook) een (deels) gesloten karakter hebben.

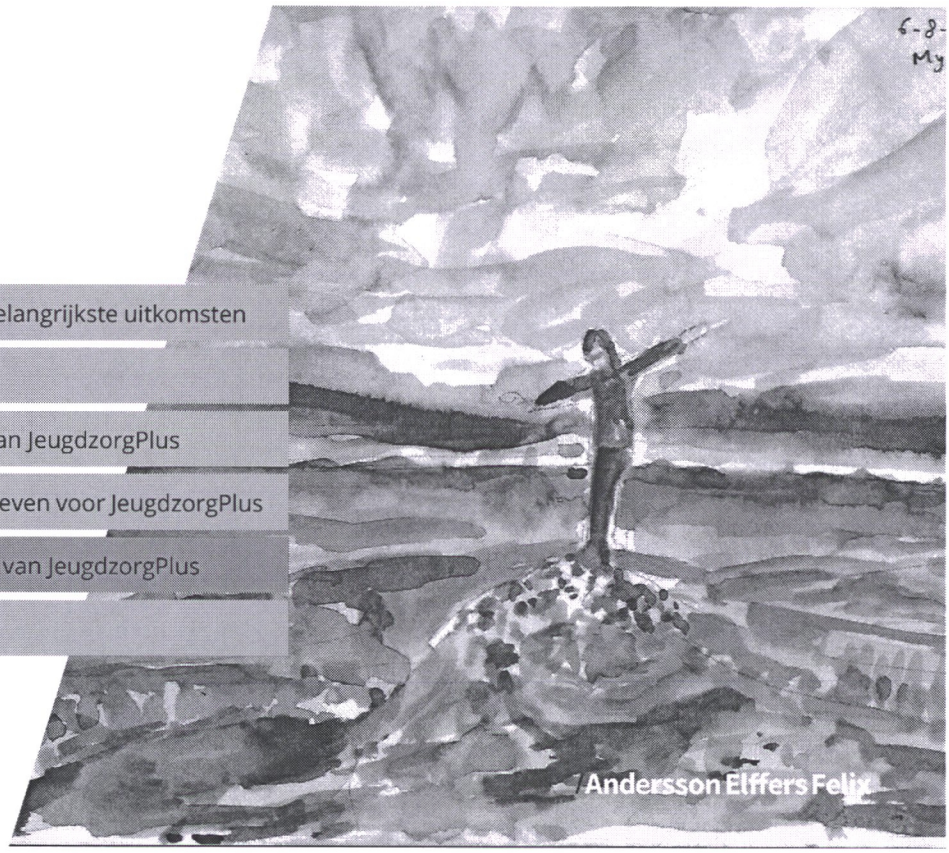
- **Intensief ambulant (o.a. MST).** Multi-systeemtherapie (MST) is een bewezen effectieve, ambulante werkwijze die zich richt op jongeren tussen de 10 en 18 jaar die problematisch gedrag vertonen, samen met hun gezinsleden. Het heeft als doel om problemen te verminderen en zo (gesloten) plaatsing in 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 voor een deel van de jeugdigen de noodzaak tot geslotenheid kunnen voorkomen.

Samenvatting en conclusies alternatieven

- Een deel van de jeugdigen die voorheen in JeugdzorgPlus gegaan zouden zijn, kom nu in ander aanbod terecht. Dat is deels aanbod dat zich als alternatief profileert, deels bestaand open aanbod.
- Er zijn nog onvoldoende passende alternatieven (zowel in aard als in omvang). Ook kan het open aanbod deze jongeren met moeite aan. Het leidt daarbovenop soms tot situaties waarvan de vraag is of het alternatief te verkiezen is boven JeugdzorgPlus.
- Er zijn bouwstenen geïdentificeerd vanuit het perspectief van jeugdigen. Er zijn ook ideeën over hoe alternatief aanbod eruit zou kunnen zien. Er is echter geen breed gedeeld beeld over wat de benodigde alternatieven zijn.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen



Noodzaak voor vrijheidsbeperkende maatregelen?

Er is een stevig maatschappelijk debat gaande om geen gesloten jeugdhulp meer in te zetten. Dit debat wordt onder andere gevoed door de bewegingen Het vergeten kind en de documentaire 'Jason'. Ook de Beweging van nul zet zich voor een soortgelijk doel in. Dit debat heeft zijn weerslag voor een deel al gehad: het wordt als prominente drijver genoemd voor de afname van de inzet van JeugdzorgPlus in de afgelopen periode (zie hoofdstuk 3).

Maar wat is er nog meer mogelijk: welke potentie is er nog om de inzet van gesloten jeugdhulp verder af te laten nemen? En wat betekent dat over de noodzaak van gesloten jeugdhulp in de toekomst en daarmee de structurele behoefte aan JeugdzorgPlus?

Veel gesproken betrokkenen geven aan dat er situaties en problematieken zijn die ook in de toekomst vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk blijven maken. Over de omstandigheden / kenmerken van deze doelgroep was onder gesprekspartners een hoge mate van overeenstemming. Het gaat hen dan met name om de groep jeugdigen waarvoor een stevige onveiligheid voor zichzelf en/of anderen is, in combinatie met het ontbreken van behandelmotivatie en/of onttrekkend gedrag. Wat betreft dat laatste: het is dan ook niet (of hooguit zelden zo) dat de jeugdige zelf de behoefte heeft om in JeugdzorgPlus opgenomen te worden.

Dit kan weer verschillende oorzaken hebben, zoals huiselijk geweld en seksuele mishandeling in huis, langdurige en heftige trauma's (al dan niet als gevolg van voorgaande) en/of een reactieve hechtingsstoornis.

In weerwil van de potentie van meer inzet op preventie en het plaatsen van jeugdigen in open aanbod denken veruit de meeste gesprekspartners dan ook dat dat het aantal jongeren dat op enig moment vrijheidsbeperkende maatregelen nodig heeft, niet naar nul zal gaan.

Inschatting van de omvang van de groep

De vervolgvraag is wat de 'structurele' omvang van de groep in dit landsdeel is die op enig moment vrijheidsbeperkende maatregelen nodig heeft. Dit kan op twee manieren aangevlogen worden:

1. Hoeveel jeugdigen kunnen in potentie geholpen worden met al bestaande alternatieven – en voor welke geldt dat niet?
2. Voor hoeveel jeugdigen is vanwege hun problematiek gesloten jeugdhulp op enig moment noodzakelijk – en wat vraagt dit vervolgens aan alternatieven?

1. Potentie van bestaande alternatieven

Vanuit deze eerste aanvliegroute is in juli 2020 een inschatting gemaakt*. Deze is in het begin van 2022 aangepast op basis van de laatste ervaringen. Daarbij is uitgegaan van een meerjarige omvang van de doelgroep van jongeren die voorheen op een bepaald moment in JeugdzorgPlus terecht zat (270, dit is exclusief Zikos en jongeren die op vervolghulp wachten). Vervolgens is voor de bestaande alternatieven een inschatting gemaakt van hun potentie. Deze is van de omvang van de 'meerjarige doelgroep' afgehaald. Het resultaat was dat er op elk moment 100 jeugdigen over zouden blijven waarvoor geen alternatief is, dus dat er 100 'traditionele' bedden nodig zijn. Van die 100 zijn er 40 kortdurende 'crisisplekken', en 60 voor een langer verblijf**.

Reflectie

Deze inschatting hangt erg af van wat we van de alternatieven mogen verwachten. Deze aanvliegroute positie kent een aantal aandachtspunten:

- De inschatting veronderstelt dat de alternatieven die er nu al bestaan, ook daadwerkelijk JeugdzorgPlus voorkomen of verkorten (in plaats van dat de jeugdigen die zij helpen, anders niet in JeugdzorgPlus gekomen zouden zijn). Dit is echter (deels) onbekend.
- Een tweede veronderstelling is dat zij ook kunnen helpen voor het deel van de doelgroep dat nu nog wel in JeugdzorgPlus stroomt. Ook dat is onbekend.

*. Houtskoolschets opgaven transformatie Jeugdhulpplus Zuidwest, 12-10-2020 (1e concept). Aanscherping in 'Notitie update analyse doelgroep Jeugdhulp Plus', 1-4-2022.
** In deze analyse lijken stand- en gebruiksgegevens door elkaar heen gebruikt te worden, waardoor we de 40 en 60 voor consistentie hebben moeten interpreteren als aantal plekken.

Inschatting van de omvang van de groep (vervolg)

- Daarnaast is het de vraag of zij hun veronderstelde 'groeipotentie' daadwerkelijk waar kunnen maken, of dat zich hiervoor (praktische) belemmeringen voordoen. In de latere update blijkt overigens een deel van de potentie van de alternatieven na enige tijd al behaald te zijn (voor alle alternatieven samen ongeveer de helft) .
- Het grootste deel van geconstateerde afname van JeugdzorgPlus in de afgelopen periode komt niet doordat jeugdigen naar alternatieven gegaan zijn die zich als zodanig positioneren. In plaats daarvan zijn zij naar het open (residentiële) aanbod gegaan. Dit is geen onderdeel van de inschatting. Vanwege de diversiteit van deze voorzieningen en het feit dat er grote zorgen zijn over de houdbaarheid / groeipotentie van deze beweging, is het ondoenlijk om hier een inschatting van te maken.

2. Jeugdigen voor wie gesloten nodig blijft
Er zijn verschillende ingewijde gesprekspartners die een ruwe inschatting hebben gemaakt vanuit de tweede aanvliegroute. Zij gaven een percentage jeugdigen aan dat –gezien hun eigenschappen kenmerken (zie de beschrijving op p. 22)– *op lange termijn* dat nog gebruik moet maken van gesloten jeugdhulp. Deze kenmerken betreffen niet in de eerste plaats de problematiek van de jeugdigen. Er bestaan daarom ook geen inzichten in het aantal jeugdigen dat het betreft. De inschattingen van de gesprekspartners variëren tussen 20% - 33%. Wanneer we uitgaan van dezelfde 'meerjarige doelgroep' als bij de andere aanvliegroute (270 jeugdigen op elk moment), dan vertalen deze inschattingen zich tot naar 55 tot 90 jeugdigen *op lange termijn op elk moment* dat een gesloten plek nodig heeft.

Inschatting van de omvang van de groep (vervolg)

Reflectie

Deze aanvliegroute gaat meer uit van de feitelijke situatie en kenmerken van de betreffende jeugdigen. Het komt daarmee tegemoet aan een deel van de aandachtspunten van de eerste aanvliegroute. Ook deze tweede aanvliegroute kent echter aandachtspunten:

- De belangrijkste is: we *weten* het niet. In weerwil van de bestaande inzichten en expertise van betrokkenen, ook zij kunnen zich niet anders dan op grove inschattingen baseren. En dat is niet gek, gegeven de enorme complexiteit van problematieken en kwetsbaarheid van de jeugdigen die het betreft én vanwege de diversiteit van deze groep.
- Deze inschattingen betreffen een potentie. Deze kan alleen waargemaakt worden wanneer aan bepaalde randvoorwaarden voldaan is. Dat betreft in het bijzonder het bestaan van functionerende alternatieven (zie vorige hoofdstuk). En zoals de afgelopen periode heeft laten zien, is vooraf niet duidelijk of een zorgvorm als een alternatief kan functioneren en zo ja, voor wie. Vandaar ook de toevoeging 'op termijn' voor het benodigde aantal plekken.
- Waar de eerste aanvliegroute meer een geformuleerde ambitie betrof, kon het uitgedrukt worden in één aantal. Kenmerkend aan deze tweede aanvliegroute is dat het meer onderzoeksmatig is en vanuit verschillende bronnen tot stand komt en daarom automatisch tot een bandbreedte leidt. Voor een enkel getal, dat als stip op de horizon of ambitie kan dienen, moet er een keus gemaakt worden. Die is niet aan ons (zie ook de te maken keuzes op p. 30-31).

Deze jongeren kunnen mogelijk geholpen worden met een kleinere mate van vrijheidsbeperking

Gedreven vanuit de ambitie om gesloten hulp zo min mogelijk in te zetten, hebben gesprekspartners ideeën aangedragen over hoe deze jongeren geholpen kunnen worden. Hoe kan of moet dit er in de toekomst uitzien?

- **Meer "grijstinten" tussen open en gesloten.** 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. 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. 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.
- **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 de 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.

Daarbij geldt dat ook de bouwstenen van goede alternatieven die door ervaringsdeskundigen en andere gesprekspartners aangedragen zijn (zie vorig hoofdstuk), in zulke vormen wenselijk zijn.

Daarbij moet een keus gemaakt worden voor de wettelijke basis van deze vrijheidsbeperking

Wanneer het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen bij een jeugdige alsnog noodzakelijk is in het belang van de jeugdige of diens omgeving, is het de vraag wat de wettelijke basis is van deze vrijheidsbeperking. Er zijn namelijk verschillende wettelijke kaders waaronder dit mogelijk is:

- Jeugdwet: de jeugdwet definieert *gesloten jeugdzorg*, die op specifieke terreinen verleend wordt. Daarvoor moet een machtiging door een kinderrechter afgegeven worden. Dit kan (onder de 18 jaar) alleen wanneer er sprake is van een ondertoezichtstelling, de voogdij bij een gecertificeerde instelling ligt, of wanneer de wettelijke voogd (anders dan de GI) instemt met het verblijf.
- Wet verplichte GGZ (WvGGZ): dit is het wettelijk kader voor cliënten die een psychische problematiek hebben en waarbij een risico is voor ernstig nadeel voor henzelf of hun omgeving. De rechter of burgemeester kunnen in zulke gevallen een groot aantal maatregelen opleggen, zoals het verplicht ondergaan van medische behandeling of het beperken van de vrijheden van de cliënt. De WvGGZ vormt ook de wettelijke borging van de cliënten die in een dergelijke situatie verkeren.
- Wet zorg en dwang (Wzd): deze wet heeft een vergelijkbaar karakter als de WvGGZ, maar is bedoeld voor cliënten met een verstandelijke beperking of een psychogeriatrische aandoening. Het CIZ vraagt voor toepassing van de Wzd aan machtiging aan bij de rechter.

Enkele gesprekspartners, waaronder de ervaringsdeskundigen, opperen de mogelijkheid om andere kaders te gebruiken. Voor bepaalde jeugdigen kan het een mogelijkheid zijn om bijvoorbeeld bij een GGZ-aanbieder te verblijven, met aanvullende expertise voor andere levensgebieden en wettelijke basis vanuit de WvGGZ voor eventuele vrijheidsbeperkende maatregelen. De WvGGZ biedt meer ruimte voor de inzet van specifieke maatregelen ('grijstinten') en borgt de rechten voor de cliënt beter. Wat precies de volledige implicaties van een dergelijke keuze zouden zijn, vraagt nadere uitwerking.

Wat vraagt dit van het systeem? Randvoorwaarden voor een verantwoorde transitie

Met voornoemde zijn er weliswaar ideeën over hoe ook aan de hulpvraag van de jeugdigen of hun omgeving tegemoet gekomen kan worden, maar dat is niet het enige om op een duurzame wijze naar een situatie met zo min mogelijk geslotenheid te komen. Gesprekspartners hebben hiervoor een aantal randvoorwaarden aangedragen.

- **Van stepped naar matched care.** Er wordt volgens sommige respondenten te lang met te lichte zorg geprobeerd om de jongere te helpen. Dit kan er onder meer toe leiden dat ongewenst gedragspatronen steviger ingesleten raken, waardoor het moeilijker wordt om hier vervolgens verbetering in te realiseren. Ook leidt het tot een opstapeling van faalervaringen en afwijzingen vanuit het perspectief van de jeugdige, waardoor deze het vertrouwen in zichzelf en in hulpverleners (verder) verliest.
- **Betere voorbereiding op crisis.** Bij complexe problematiek is te verwachten dat er momenten van crisis zullen ontstaan. Door vaker vooraf met het gezin te bespreken wat zij in die situatie zelf kunnen doen om de situatie weer beheersbaar te maken, kan escalatie soms voorkomen worden.
- **Hogere risico-acceptatie.** Bij de jongeren in deze doelgroep bestaat het risico dat er iets misgaat. De gesloten setting kan die risico's tijdelijk beheersbaar maken. Het opbouwen van goede alternatieven vermindert de risico's, maar neemt deze niet volledig weg. Het is van belang dat aanbieders, ouders en de maatschappij als geheel zich realiseren dat de maatschappelijk gewenste afbouw van JeugdzorgPlus een hogere risico-acceptatie vraagt.

Wat vraagt dit van het systeem? Randvoorwaarden voor een verantwoorde transitie (vervolg)

- **Voldoende financiering.** Het opbouwen van alternatief aanbod vraagt investeringen, die niet altijd direct gedekt worden door de inkomsten op dat moment. Met name voor de bestaande JeugdzorgPlus-aanbieders, waar de afbouw van JeugdzorgPlus (mede door de kosten van het vastgoed) een negatief effect heeft op de rendabiliteit kan dit tot problemen leiden. Het is van belang hier tijdig afspraken over te maken; niemand –in het bijzonder niet de jeugdigen in zorg– is er immers bij gebaat wanneer grote jeugdzorgaanbieders omvallen.
- **Organische gestuurde afbouw.** Veel gesprekspartners aangeven dat het bestaande open aanbod nog beperkt als een volwaardig alternatief fungeert. De problematieken van de groep jongeren die nu nog wel in gesloten jeugdhulp stroomt, zijn gemiddeld complexer dan voor de groep die er nu niet meer instroomt. Daarmee schuilt er in toenemende mate een risico in aanbodgestuurde afname. Tegelijkertijd zijn er meer (en mogelijk belangrijkere) drijvers voor de afnemende inzet van JeugdzorgPlus, in het bijzonder de intrinsieke wens om dit zo min mogelijk in te zetten. In plaats van een aanbodgedreven afname is ook een organische werkwijze te hanteren, waarin al lerende wordt gekeken wat voor wie als alternatief kan functioneren en afbouw van JeugdzorgPlus en opbouw van alternatief aanbod op basis daarvan hand in hand gaan.
- **Coördinatie op en samenwerking in het landschap.** Enkele van de voornoemde randvoorwaarden vragen om meer coördinatie en samenwerking in het landschap dan nu het geval is. In het bijzonder vraagt het om coördinatie van de gemeenten en samenwerking tussen aanbieders en gemeenten om meer integrale trajecten vorm te geven waarvan JeugdzorgPlus een onderdeel uitmaakt/fase is. Het vraagt ook coördinatie van gemeenten op op-, af- en ombouw van voorzieningen, zodat er een dekkend en passend jeugdzorglandschap blijft bestaan.

Onderliggende keuzes voor een toekomstbestendige vormgeving van het jeugdhulplandschap

Er is een breed gedeelde consensus over zo min mogelijk gesloten jeugdhulp. Tegelijkertijd is dit makkelijker gezegd dan gedaan. In de eerste plaats omdat het vraagstuk een enorme mate van complexiteit kent. Maar ook omdat er verschillende strategieën te volgen zijn (achterliggende keuzes, die van elkaar afhangen) om dat doel te bereiken. We lichten hieronder de wat ons betreft belangrijkste uit.

Wat doen om (gedeeltelijke) geslotenheid verder te voorkomen?
Een verantwoorde verdere afname is alleen mogelijk wanneer hiervoor iets in de plaats komt. Door het voorkomen dat er een ernstige situatie ontstaat, bijvoorbeeld van een stevige inzet op een Kansrijke Start*, toepassen van de inzichten van de beweging van nul, of meer inzetten van intensief ambulant aanbod zoals MST. Maar het kan ook door de alternatieven vormen van aanbod op te bouwen of te versterken (hoofdstuk 4). *De omvang en vorm van deze inzet is van groot belang voor hoeveel jeugdigen nog gesloten jeugdzorg nodig hebben.*

Voor jeugdigen waar tijdelijk gesloten / vrijheidsbeperkende maatregelen nodig zijn: hoe wil je dat vormgeven?
Voor de jeugdigen waarvoor de komende jaren nog wel tijdelijk gesloten jeugdhulp nodig is, moet een keus gemaakt worden over hoe daaraan invulling gegeven gaat worden. Is dat via de huidige vorm (en positionering) van JeugdzorgPlus, via het meet integraal vormgeven van JeugdzorgPlus, via het organiseren van meer grijstinten van geslotenheid, of mogelijk nog anders (p. 23)? *Deze keuze kan van grote invloed zijn op de ervaring van de jeugdigen en effectiviteit van de hulp.*

Voor jeugdigen waar tijdelijk vrijheidsbeperkende maatregelen nodig zijn: onder welk wettelijk kader wil je dat vormgeven?
Er zijn in principe verschillende kaders die de wettelijke basis kunnen vormen van vrijheidsbeperkende maatregelen: de Jeugdwet, wet verplichte GGZ en Wet zorg en dwang (p. 24). Er moet een keus gemaakt worden wat de wettelijke basis gaat zijn voor de jeugdigen waar in de toekomst nog een mate van geslotenheid nodig is. *Deze keuze is van grote invloed op wie het uitvoert en hoe deze zorg eruit ziet.*

*www.kansrijkestartnl.nl

Onderliggende keuzes voor een toekomstbestendige vormgeving van het jeugdhulplandschap (vervolg)

Op welke manier wil je naar de stip op de horizon bewegen?
Ook wanneer op bovenstaande thema's uitgespraken gedaan zijn, zijn er tot slot keuzes te maken over hoe het pad naar de stip op de horizon eruit gaat zien. Deze gaan in het bijzonder over (p. 25 en 26):

- Wil je een concrete ambitie ('stip op de horizon') formuleren voor het aantal jongeren dat op termijn gesloten zal verblijven en zo ja, hoe moet deze luiden? (In de wetenschap dat de werkelijkheid zich niet hoeft te houden aan een ambitie, maar het bestaan van een ambitie op zichzelf wel een functie kan vervullen.)
- Of er voor een aanbodgedreven afbouw wordt gehanteerd, of een meer organische – waarbij wordt ontwikkeld, geleerd en vervolgens hand in hand wordt op- en afgebouwd.
- De rol die de gemeenten hierin kiezen: de mate waarin zij de ontwikkelingen in het gehele landschap coördineren en hoe zij de relatie met aanbieders (van gesloten jeugdzorg) vorm willen geven.
- Onder welke (financiële) randvoorwaarden de afbouw van gesloten jeugdzorg plaats gaat vinden.

Tot slot
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. Dat verdient een goed onderling gesprek. Onder andere vanwege de looptijd van dit onderzoek, heeft dat gesprek geen onderdeel uitgemaakt van de totstandkoming van deze rapportage. Het is echter wel van meerwaarde om dat gesprek te voeren in een vervolgfase. Deze rapportage kan daarbij als vertrekpunt fungeren.

Samenvatting en conclusies toekomstige vormgeving van JeugdzorgPlus

- Er is een groep jeugdigen 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.
- De inschatting van de omvang van deze groep gaat met een grote bandbreedte gepaard, omdat het van een groot aantal factoren afhangt of dit behaald kan worden.
- Er zijn verschillende manieren hoe aan deze geslotenheid invulling gegeven kan worden, waarbij op dit moment onbekend is in hoeverre ze werken en voor wie.
- 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.

Annex: tempo van op-, af en ombouw

Bij de inschatting van de meerjarige doelgroep hebben we de toevoeging 'op termijn' meegegeven, onder andere vanwege de grote onzekerheden die ermee gepaard gaan. Tegelijkertijd is een concreet (en kort) tijdspad door sommigen gewenst. Het precieze pad naar de uiteindelijke situatie ligt buiten de reikwijdte van dit onderzoek; dat is onderdeel van besluitvorming. Eerder noemden we dat het halen van elke ambitie afhankelijk is van de beschikbaarheid van alternatieven. In die wetenschap kunnen we wél reflecteren op de typische snelheid waarmee de alternatieven die in deze rapportage genoemd zijn, vormgegeven kunnen worden en wat dit zegt over de keuze voor (een mix) van alternatieven.

- **Preventie: ~10 jaar.** Preventie in de zin van beter geëquipeerde ouders en meer stabiele thuissituaties is de meest wenselijke vorm, omdat het problematieken werkelijk voorkomt*. Het is tegelijkertijd ook het pad dat de meeste tijd kost, omdat het zich richt op jonge ouders, waarvan de kinderen mogelijk pas over een decennium in de doelgroep van JeugdzorgPlus komen.
- **Intensief ambulant: ~2-4 jaar.** Meer inzet van ambulante alternatieven (MST, FAST, MDFT) heeft ook een preventieve werking, in de zin dat erger voorkomen wordt. Het richt zich op de gezinnen waar al sprake is van een problematische situatie, maar kan uithuisplaatsing voorkomen. In die zin is het ook een meer wenselijk alternatief. De snelheid waarmee dit meer ingezet kan worden, is erg afhankelijk van wie dit organiseert: op hoe lagere schaal dat gedaan wordt, hoe langer het veelal duurt. Wanneer het landsdeel het organiseert, zal het bijvoorbeeld sneller gaan, dan wanneer alle individuele gemeenten dat doen. Hierbij moet mogelijk wel rekening gehouden worden met dat de benodigde expertise momenteel nog niet voldoende beschikbaar is, en dus nog opgebouwd moet worden.

*Daarbij moet opgemerkt worden dat veel problematische situaties, in weerwil van alle inzit, überhaupt iet te voorkomen zijn.

Annex: tempo van op-, af en ombouw

- Open residentieel op luwe plekken: ~2-7 jaar. Deze oplossing kan een wenselijk alternatief zijn, maar de snelheid wordt primair belemmerd doordat er een vastgoedvraag is: zelfs als er al een locatie voorhanden is, moet deze waarschijnlijk omgebouwd worden om geschikt te zijn. Als deze er nog niet is, dan is de benodigde tijd nog een stuk langer.
- Grijstinten (andere wettelijke basis): ~2 jaar. Wanneer er een andere wettelijke basis gehanteerd wordt, dan vraagt dit ook expertiseopbouw, aanpassen van voorzieningen, etc. Los van de vraag of dit alternatief wenselijk is, kan dit enige jaren duren.
- Grijstinten (jeugdwet) / intensief residentieel ~1-3 jaar. We gaan hier uit van een vorm waarin de voorzieningen in principe al bestaan, maar jeugdigen de eventuele mogelijkheden voor vrijheidsbeperking fysiek weggenomen of niet gebruikt worden*. Dit is de vorm die het meeste lijkt op de huidige vorm. Het is daarom maatschappelijk gezien misschien de minst aantrekkelijke vorm, maar ook degene die het snelst te realiseren is. Ook hierbij kan er natuurlijk een vastgoedvraag spelen (scheiden van delen van locaties, fysieke aanpassingen, kleinschaliger maken), waardoor dit langer kan duren.

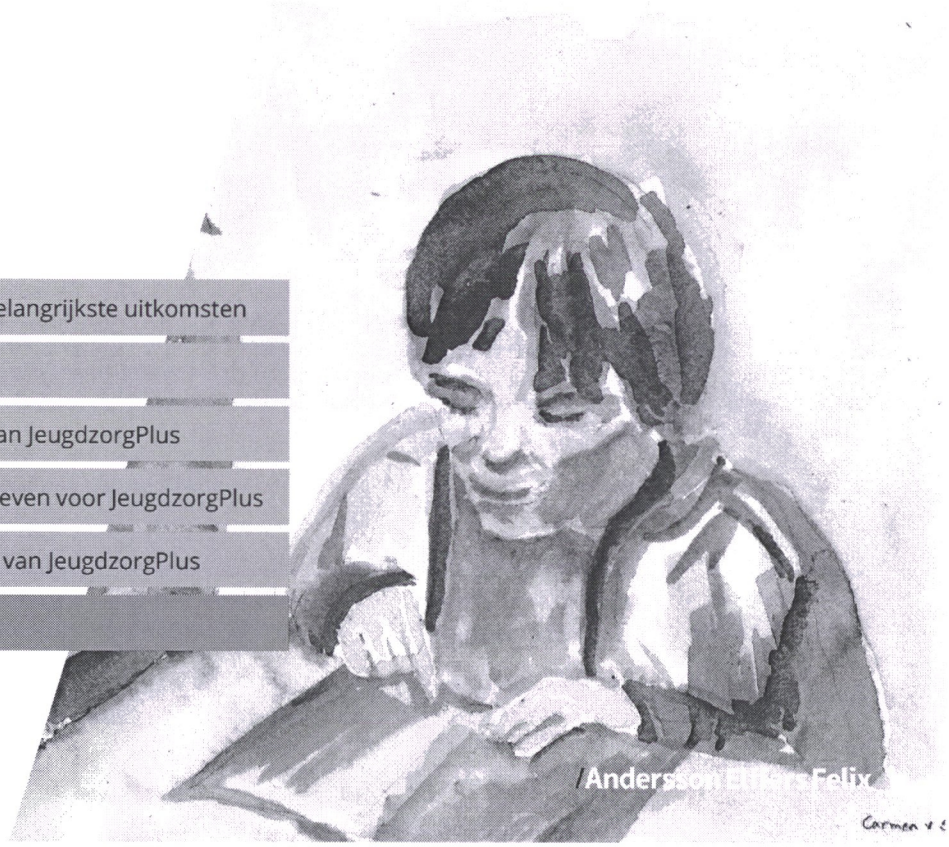
Conclusie van deze annex

Er is globaal een spanningsveld tussen hoe wenselijk iets maatschappelijk gezien is als alternatief en hoe snel iets gerealiseerd kan worden. (Daarbij hebben we het nog niet over wat de mogelijke capaciteit/potentie hiervan is.) Dit vraagt mogelijk om een slimme mix van strategieën, waarbij er voor de korte termijn mogelijkheden benut worden die maatschappelijk minder ambitieus zijn en parallel daaraan ingezet wordt op alternatieven die maatschappelijk gezien wenselijker zijn, maar meer tijd nodig hebben om hun vruchten af te werpen.

* Het aanpassen van de jeugdwet om deze grijstinten mogelijk te maken, ligt natuurlijk buiten de directe invloedssfeer van het landsdeel, maar dit is bovendien ook een traject dat typisch 5 jaar of meer kan duren.

Inhoudsopgave

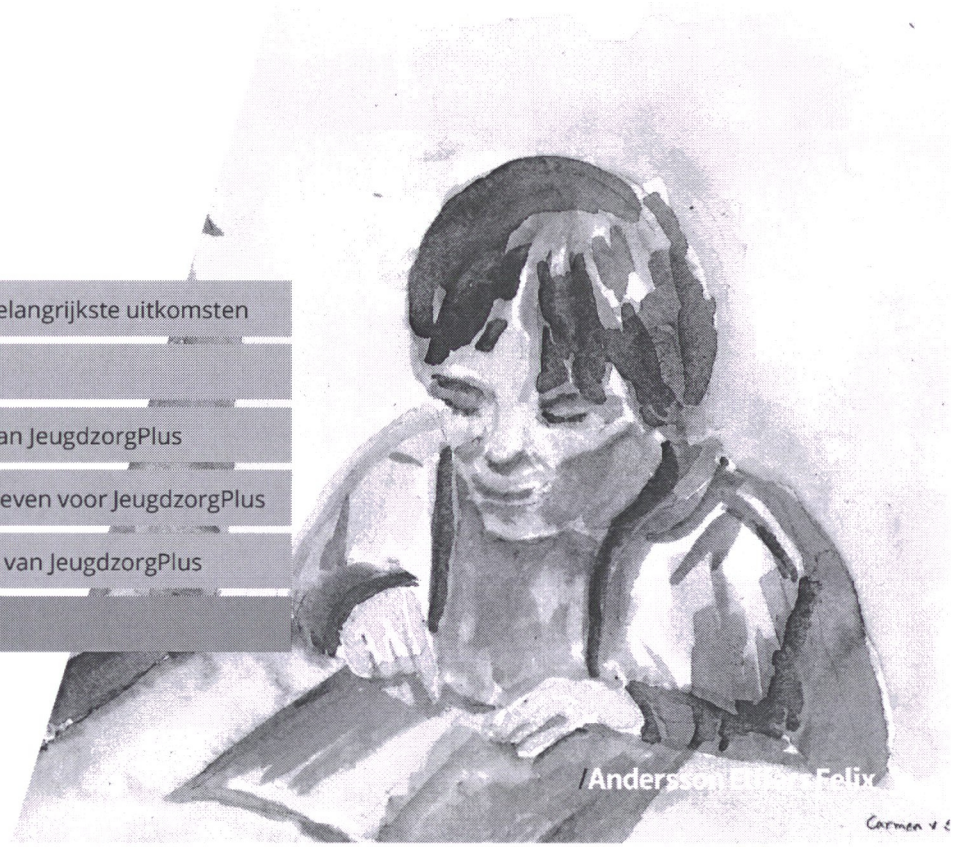
1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen



/Andersson Elffers Felix

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen: proces



Proces in meer detail

We hebben voor de totstandkoming gebruik gemaakt van drie verschillende methoden.

Documentanalyse
We hebben verschillende documenten gebruikt, zowel vanuit het landsdeel (doelgroepanalyses, eerdere inschattingen) als landelijke documenten (onderzoek naar Jeugdzorgplus). We hebben bij gebruik van één van deze bronnen dit met een voetnoot in de tekst aangeven.

Kwantitatieve analyse
We hebben via kwantitatieve analyse hypothesen getoetst. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van gegevens van de plaatsingscoördinatie van landsdeel Zuid-West (kwartaal- en jaarrapportages) en landelijke jeugdzorg gegevens beschikbaar vanuit CBS. Voor de analyse hebben we van reeksen indexen gemaakt en soms lopende gemiddelden gehanteerd, om het effect van grote schommelingen enigszins te verminderen.

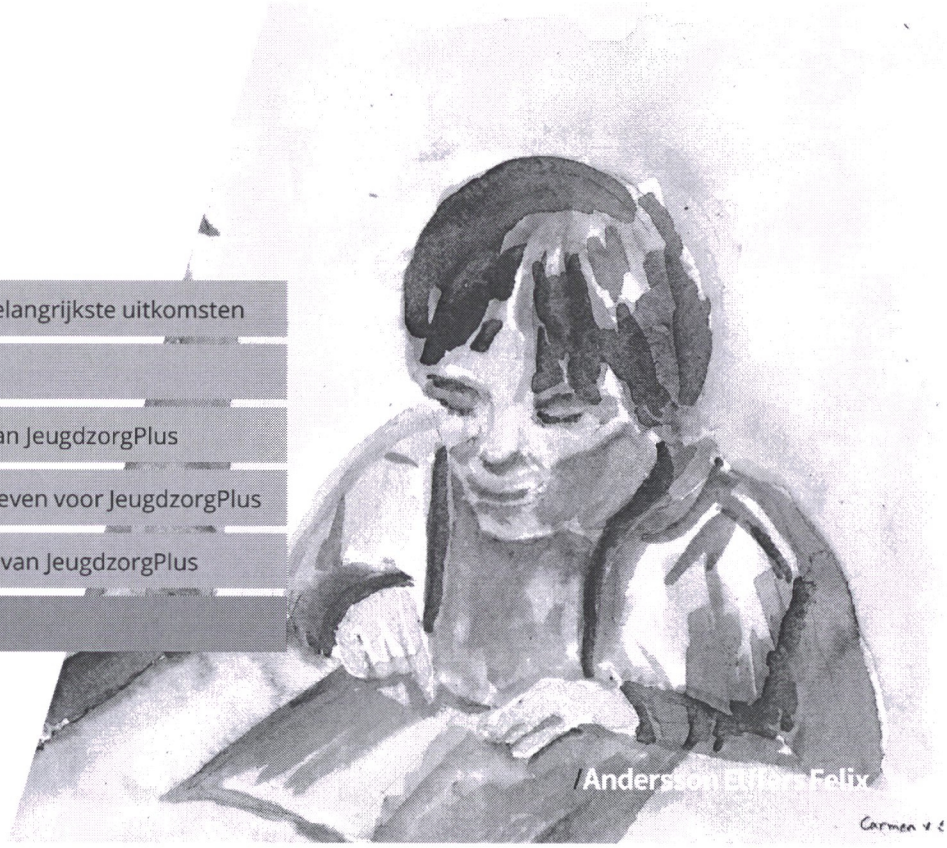
Gesprekken
We hebben een groot aantal mensen en organisaties gesproken voor dit onderzoek: ervaringsdeskundigen, toegang (gemeentelijk en gecertificeerde instellingen), plaatsingscoördinatie, aanbieders van 'reguliere' jeugdzorg en gesloten jeugdzorg, de plaatsingscoördinatie en wetenschappers. In de tabel op de volgende pagina staat een volledige lijst gesprekspartners opgenomen (ervaringsdeskundigen zijn niet met naam opgenomen). Inbreng is niet tot personen te herleiden, ook omdat we alleen in opgenomen hebben die verifieerbaar waren en/of breder gedeeld worden.

Proces in meer detail

Gesprek(spartner(s))	Organisatie	Gesprek(spartner(s))	Organisatie
Andries Hoekstra en Viola Schippers	JGT Holland Rijnland	Iraida Ishaak, Henri Verbruggen en Lindy Baartman	Jeugdformaat
Willemijn de Bont	Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond	Marijke Kruit en Moniek Hamer	Pameijer
Tanja Mook	Jeugdbescherming West	Suzanne Punt	Schakenbosch
Curtis de Roo	Manager expertiseteam complexe zorg jeugdbescherming west (plaatsingscoördinatie)	Brenda van den Berg	William Schrikker Groep
Marnix van de Kerkhof	Enver	Sebastiaan Cardano	Youz
Ernst-Jan van Keulen	Timon	Hester Langbein	Yulius
George Ziedses des Plantes en Johanneke Smeding	I-Hub	Annemiek Harder	Erasmus Universiteit
Marlies Michels en Chris Kuipers	I-Hub	Bas Timman, Jasper ten Dam, Jozien Snijders, Astrid Rotering	Jeugdformaat, ihub, Youz, Jeugdbescherming West.
Monique van Haperen, Peter de Gelder en Suzanne Schutter	Ipse de Bruggen		

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, opdracht, proces en belangrijkste uitkomsten
2. JeugdzorgPlus in de keten
3. Duiden van de afnemende inzet van JeugdzorgPlus
4. Bestaande en benodigde alternatieven voor JeugdzorgPlus
5. Structurele behoefte aan en vorm van JeugdzorgPlus
6. Bijlagen: bewijslast per hypothese



Er is een groot aantal mogelijke verklaringen voor deze afgenomen inzet aangedragen (1/2)

Hypothesen die veronderstellen dat de doelgroep kleiner is geworden

a. **Aantal jeugdigen in de jeugdhulp neemt over de hele linie af.** De doelgroep is simpelweg kleiner geworden

b. **Succesvolle preventie.** Doordat we beter zijn geworden in preventie, hebben minder jongeren JeugdzorgPlus nodig.

Hypothesen die veronderstellen dat er niet minder jeugdigen naar JeugdzorgPlus gaan.

c. **Verplaatsing naar andere regio's.** Jeugdigen stromen vaker in JeugdzorgPlus-aanbod in andere regio's. Tegelijkertijd is er geen instroom in de regio Zuid-West vanuit andere regio's met dezelfde omvang.

d. **Kortere trajecten/behandelduur.** Wanneer de instroom gelijk blijft, maar trajecten gemiddeld korter worden, wordt het aantal benodigde bedden lager.

e. **Langere plaatsingen leiden tot minder terugval.** Een langer traject kan mogelijk effectiever zijn dan een korter traject, waar terugval kan leiden tot de noodzaak van een tweede traject.

Hypothesen die veronderstellen dat er minder jeugdigen naar JeugdzorgPlus gaan

f. **Minder aanvragen door scherpere afweging.** We zijn beter geworden in het maken van onderscheid naar wie JeugdzorgPlus echt nodig heeft. En voor die wat niet nodig heeft, kunnen we iets anders inzetten.

g. **Minder afgegeven machtigingen.** Kinderrechters geven minder vaak machtigingen af, al dan niet als gevolg van het maatschappelijke debat om geen gesloten jeugdhulp meer in te zetten. Dit zou ook een drijver voor GI's zijn om minder machtigingen aan te vragen.

Er is een groot aantal mogelijke verklaringen voor deze afgenomen inzet aangedragen (2/2)

Hypothesen die veronderstellen dat er minder jeugdigen naar JeugdzorgPlus gaan (vervolg)

h. **Aantal plekken is ingeperkt.** Doordat er minder JeugdzorgPlus-plaatsen zijn, wordt vaker de afweging gemaakt om iets anders in te zetten.

i. **Alternatieven beschikbaar.** Doordat er meer alternatief aanbod is, wordt vaker de afweging gemaakt om iets anders in te zetten.

j. **Maatschappelijk debat over zo min mogelijk inzet van gesloten**, heeft als gevolg dat er minder JeugdzorgPlus ingezet wordt.

k. **Sturing door gemeenten.** Gemeenten sturen op lagere kosten en dus op minder JeugdzorgPlus.

l. **Verplaatsing naar het LTA of JJI.** Jeugdigen stromen vaker in bij LTA-aanbod of een JJI in plaats van bij JeugdzorgPlus.

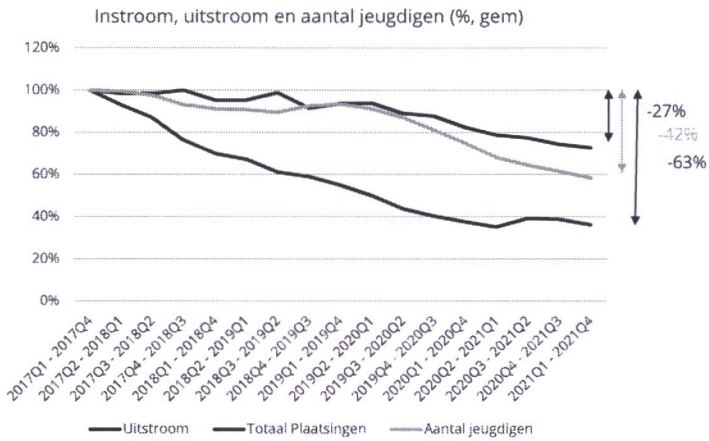
m. **Jeugdigen blijven onbehandeld.** (Problematische situaties bij) jeugdigen worden minder vaak gesignaleerd, waardoor een steeds grotere groep überhaupt niet in zorg komt.

De afgenomen inzet van JeugdzorgPlus komt vooral door de lagere instroom van jeugdigen

De eerste vraag is in hoeverre de afname in aantal jeugdigen verklaard kan worden door de duur van trajecten, de afname van instroom, of van uitstroom. In de afbeelding hiernaast zijn instroom, uitstroom en bezetting in relatieve zin in de tijd weergegeven*. Omdat met name in- en uitstroom flink kunnen schommelen, hebben we waarden over een jaar gemiddeld weergegeven.

Hieruit is op te maken dat de uitstroom het minst snel daalt (-27%), gevolgd door aantal jeugdigen (-42%) en aantal plaatsingen (-53%)**. **Dit betekent dat de afname van het aantal plaatsingen de primaire drijver is van de afname van de bezetting.**

Dit roept de vraag hoe breed deze afname van instroom is, zie hypothese a. op de volgende pagina. Het impliceert daarnaast dat de gemiddelde duur toeneemt (uitstroom blijft achter op instroom). We kijken hier nader naar bij hypotheses c. d. en e. verderop.



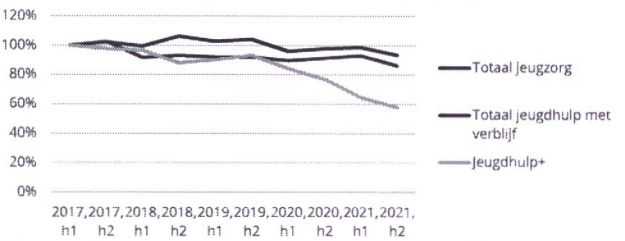
*Bron: jaarrapportages plaatsingscommissie. Instroom en uitstroom zijn in een bepaald kwartaal, het aantal jeugdigen is op het peilmoment aan het einde van dat kwartaal.
**Omdat we hier gemiddeld hebben, wijkt de relatieve afname af van de werkelijke (niet-gemiddelde afname). Deze zijn nog iets groter, met name de instroom.

Bewijslast per hypothese | doelgroep wordt kleiner: a. afname van jeugdigen in jeugdhulp over de hele linie

Hypothese: Het aantal jeugdigen in de jeugdhulp neemt over de hele linie af, JeugdzorgPlus loopt daarbij in de pas. Er is dus simpelweg minder vraag naar jeugdhulp.

Bewijslast: In de onderstaande afbeelding is het aantal jeugdigen in jeugdhulp* in het landsdeel op verschillende peilmomenten afgezet tegen het aantal jongeren in JeugdzorgPlus. Ter vergelijk hebben we ook jeugdhulp met verblijf weergegeven.

Ontwikkeling aantal jeugdigen per type jeugdhulp



Hoewel de totale inzet van jeugdhulp ook een daling laten dien in het tweede halfjaar van 2021, is die daling zeker niet zo sterk als die van JeugdzorgPlus. De daling van de landelijke cijfers kan mogelijk voortkomen uit onderrapportage, omdat dit de meest recente gegevens zijn.

De hypothese wordt daarnaast ook niet herkend door gesprekspartners: zij geven aan dat de inzet eerder toe- dan afneemt.

Conclusie: deze hypothese kan hooguit beperkt een verklaring vormen voor de afname.

*Bron: statline Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2021, periode 2017 – 2021 (twee tabellen), selectie van betreffende regio's, aantal jeugdigen in totale jeugdzorg, jeugdhulp met verblijf.

Bewijslast per hypothese | doelgroep wordt kleiner: b. succesvolle preventie

Hypothese: doordat de jeugdhulp beter is geworden in preventie, zijn er minderen jeugdigen waarbij de problematiek zich zodanig ontwikkeld heeft, dat er noodzaak voor gesloten jeugdzorg is.

N.B. We hebben het hier niet over substitutie – het inzetten van een andere vorm van ondersteuning voor jongeren waarbij zich al een problematiek ontwikkeld heeft. Zie ook hypothesen f. en i.

Bewijslast: de effectiviteit van preventieve activiteiten is in algemene zin erg moeilijk om te bewijzen. Als het al bekend is wie met deze activiteiten in aanraking te komen, is het immers moeilijk om aan te geven wat er anders gebeurd zou zijn.

Wanneer deze hypothese waar zou zijn, zou dit niet alleen in de JeugdzorgPlus, maar ook in andere vormen van jeugdhulp zichtbaar moeten zijn. Dit is niet het geval (zie hypothese a.). Voor veel jongeren in JeugdzorgPlus is de kiem van hun problematieken vroeg gelegd. Om echt het verschil met preventie te maken, moet dit zich richten op ouders van jonge kinderen. Dat betekent dat preventie ten behoeve van JeugdzorgPlus pas na een aantal jaren zijn vruchten afwerpt. De decentralisatie is tegelijkertijd nog niet zo heel lang geleden.

Conclusie: hoewel we misschien (veel) beter zijn geworden in preventie, ligt het niet voor de hand dat we dit terugzien in afnemende instroom in de JeugdzorgPlus.

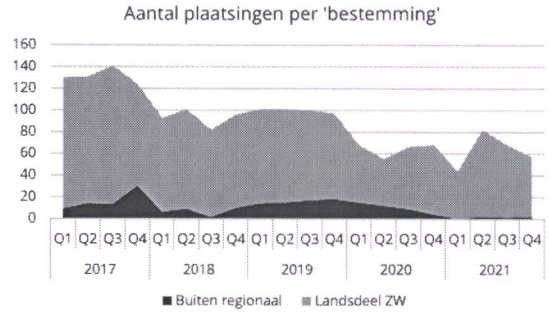
Bewijslast per hypothese | instroom niet lager: c. Verplaatsing naar andere regio's

Hypothese: Jeugdigen stromen vaker in JeugdzorgPlus-aanbod in andere regio's. Tegelijkertijd is er geen instroom in de regio Zuid-West vanuit andere regio's met dezelfde omvang.

N.B. We rekenen hiertoe niet aanbod van JeugdzorgPlus-aanbieders dat buiten het landsdeel ligt.

Bewijslast: Gegevens van de plaatsingscommissie geven inzicht de 'bestemming' van plaatsingen. We hebben deze uitgesplitst naar plaatsingen bij aanbieders die door het landsdeel gecontracteerd zijn, plaatsingen naar aanbieders in andere regio's. Dit is hiernaast, uitgesplitst per kwartaal, weergegeven. In de tabel hieronder staat op basis hiervan de relatieve ontwikkeling tussen '17 en '21 weergegeven.

Bestemming	2021 tov 2017 (%)
Buitenregionaal	-92,4%
Landsdeel ZW	-46,5%



Het aantal plaatsingen naar andere regio's neemt dus evenzogoed af, naar buitenregionaal aanbod zelfs een stuk meer dan het aantal plaatsingen in het eigen landsdeel.

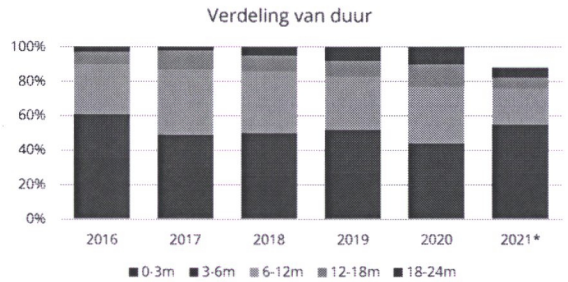
Conclusie: deze hypothese kan geen verklaring vormen voor de afname

Bron: PM

Bewijslast per hypothese | instroom niet lager: d. Kortere trajecten

Hypothese: Wanneer de instroom gelijk blijft, maar trajecten gemiddeld korter worden, wordt het aantal benodigde bedden lager.

Bewijslast: in hoofdstuk 3 zagen we al dat de uitstroom minder snel afgenomen is, dan de instroom. Dit impliceert dat de duur toegenomen is. De plaatsingscommissie heeft ook gegevens van de verdeling van duur van trajecten. Deze zijn in de figuur hieronder weergegeven.



*In 2021 ontbreken er gegevens; onderdelen tellen niet op tot 100%.

Op basis van deze verdeling, kunnen we een gemiddelde duur bepalen. Daarvoor nemen we het gewogen gemiddelde van de duur. Het resultaat hiervan is in de tabel hieronder weergegeven.

Jaar	Duur (mnd)	Jaar	Duur (mnd)
2016	6,0	2019	7,4
2017	6,8	2020	8,5
2018	7,3	2021*	6,5

De gemiddelde duur is tot en met 2020 dus eerder toe- dan afgenomen. Voor 2021 is het moeilijk conclusies te trekken, maar de bevinding in hoofdstuk 3 suggereert dat de ingezette beweging eerder versterkt is.

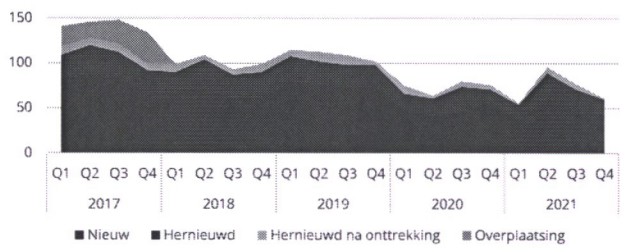
Conclusie: de duur neemt eerder toe dan af. Deze hypothese kan geen verklaring vormen voor de afname van het aantal jeugdigen.

Bewijslast per hypothese | instroom niet lager: e. Langere plaatsingen leidt tot minder terugval (1/2)

Hypothese: wanneer plaatsingen gemiddeld langer duren, kan dit ertoe leiden dat trajecten effectiever zijn en dat er dus minder sprake is van terugval. Dit zou kunnen leiden tot een kleiner benodigd aantal plekken (twee kortere ineffectieve trajecten duren samen langer dan één langer effectief traject).

Bewijslast: in de onderstaande figuur is het aantal plaatsingen per kwartaal weergegeven, uitgesplitst naar type.

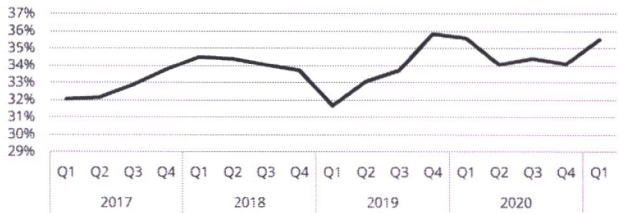
Type instroom per kwartaal



*In 2021 ontbreken er gegevens; onderdelen dellen niet op tot 100%.

Dit laat zien dat alle typen plaatsingen in de loop van de tijd afnemen. We bekijken dit nader door het aandeel hernieuwde plaatsingen (al dan niet na onttrekking) op het totaal aantal plaatsingen (excl. overplaatsingen) te bepalen. Dit aandeel verschilt erg van moment op moment. We nemen daarom het lopend gemiddelde over 4 kwartalen. Dit is in onderstaande afbeelding weergegeven.

Lopend gemiddelde aandeel hernieuwde plaatsingen op totaal



Bewijslast per hypothese | instroom niet lager: e. Langere plaatsingen leidt tot minder terugval (2/2)

Bewijslast (vervolg): dit aandeel neemt over de tijd dus enigszins toe: het aandeel herplaatsingen op het totaal aantal plaatsingen wordt dus groter in de loop der tijd.

Wanneer we het aantal herplaatsingen als maat voor de terugval hanteren, dan kan zien we meer, in plaats van minder terugval.

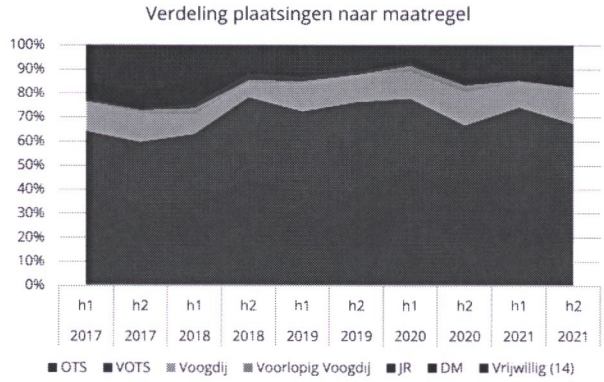
Conclusie: deze hypothese kan de afname niet verklaren.

*In 2021 ontbreken er gegevens; onderdelen dellen niet op tot 100%.

Bewijslast per hypothese | instroom lager: f. minder aanvragen door scherpere afweging (1/3)

Hypothese: GI's maken (al dan niet als gevolg van het maatschappelijk debat over gesloten plaatsingen) een steeds scherpere inschatting van wanneer er gesloten hulp nodig is, en wanneer niet. Er worden daardoor ook minder aanvragen gedaan.

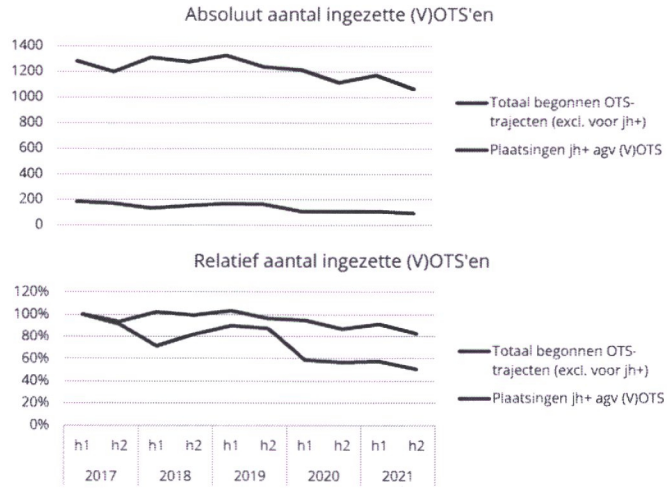
Bewijslast: de figuur op pagina 32 toont aan dat het de afgenomen instroom is, die de afname in het aantal bezette plekken verklaart. Dit komt niet omdat kinderrechters meer machtigingen afgeven (zie hypothese g. verderop). Dus komt het door minder aanvragen voor machtigingen. Om deze hypothese nader te toetsen, kijken we onder andere naar de ontwikkeling van de maatregelen die ingezet worden voor gesloten plaatsing. De verdeling van plaatsingen in JeugdzorgPlus over de verschillende maatregelen over de tijd, is in de afbeelding rechts weergegeven. Daaruit is op te maken dat zo'n 80% van alle plaatsingen in JeugdzorgPlus op grond van een (voorlopige) ondertoezichtstellingen ((V)OTS) of (voorlopige) voogdijmaatregel zijn.



Bewijslast per hypothese | instroom lager: f. minder aanvragen door scherpere afweging (2/3)

Bewijslast (vervolg): Deze maatregelen worden uiteraard ook in andere contexten ingezet dan voor plaatsingen in JeugdzorgPlus. Wanneer de totale inzet ervan gelijk blijft, maar specifiek voor de inzet van JeugdzorgPlus daalt, kan dit bewijslast voor deze hypothese zijn: daar worden immers naar alternatieve vormen gekeken.

In de afbeelding rechts is het aantal ingezette (voorlopige) ondertoezichtstellingen ((V)OTS) in het landsdeel Zuid-West in de loop van de tijd weergegeven, uitgesplitst naar (V)OTS'en ten behoeve van JeugdzorgPlus en overige (V)OTS'en*. Beide laten een daling zien. Om dat beter te kunnen vergelijken, geven we de relatieve ontwikkeling ten opzichte van het eerste halfjaar van 2017 weer in de figuur rechtsonder. *Het aantal (V)OTS'en ten behoeve van JeugdzorgPlus is een stuk harder gedaald (49%) dan de overige (V)OTS'en (19%).*



*Bron van het totaal aantal OTS'en is CBS statline, OTS'en t.b.v. jeugdhulp komt uit de administratie van het landsdeel. Er zijn dus twee afzonderlijke bronnen gebruikt, met alle aandachtspunten voor onderlinge vergelijking vandien.

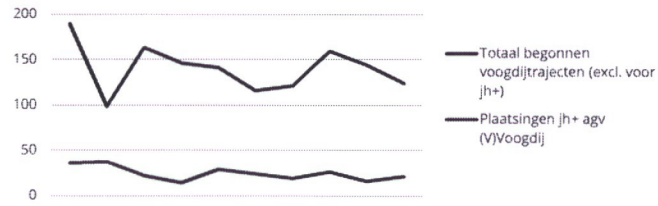
Bewijslast per hypothese | instroom lager: f. minder aanvragen door scherpere afweging (3/3)

Bewijslast (vervolg): Iets vergelijkbaars kunnen we doen met het aantal (voorlopige) voogdijmaatregelen. Die zijn veel kleiner in aantal en kennen daardoor meer schommelingen (zie afbeelding rechtsboven op de pagina). Om goed te kunnen vergelijken, nemen we een lopend gemiddeld over een heel jaar en zetten dit vervolgens af tegen de gemiddelde waarde over 2017.

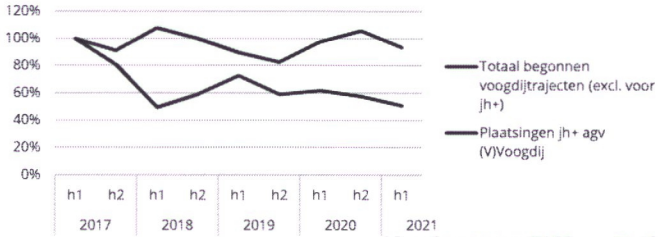
We zien dan iets vergelijkbaars als bij de (V)OTS'en: in de betreffende periode neemt het aantal (voorlopige) voogdijmaatregelen ten behoeve van JeugdzorgPlus met 49% af, terwijl de overige (voorlopige) voogdijmaatregelen slechts met 7% afnemen.

Conclusie: Deze hypothese is plausibel kan de daling verklaren.

Absoluut aantal ingezette Voogdijmaatregelen



Relatief aantal ingezette (voorlopige) voogdijmaatregelen (lopend gemiddelde)



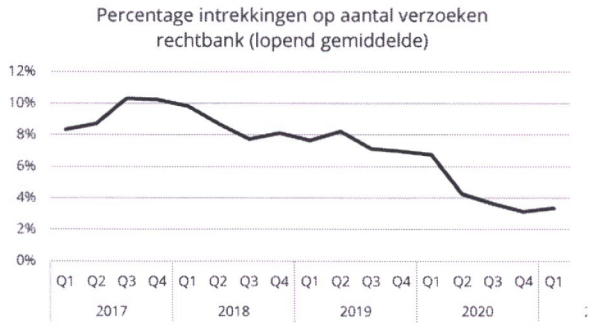
Bewijslast per hypothese | instroom lager: g. kinderrechters machtigen minder snel voor gesloten jeugdhulp.

Hypothese: als gevolg van het maatschappelijk debat willen kinderrechters steeds minder machtigingen voor gesloten jeugdhulp afgeven. Doordat aanvragen voor gesloten jeugdhulp toch afgewezen worden, vragen GI's ook minder vaak aan.

Bewijslast: een aanvraag die een GI doet, maar niet goedgekeurd wordt door een kinderrechter, wordt met een 'intrekking' aangeduid. In de afbeelding rechts is het aandeel intrekkingen op het aantal aanvragen (minus overplaatsingen) weergeven. Om minder schommelingen te zien, hebben we hier een lopend gemiddelde over een jaar weergegeven.

Zou het eerste deel van deze hypothese waar zijn, dan zouden we meer intrekkingen verwachten. In de plaats daarvan zijn het er minder; het aandeel neemt af van maximaal zo'n 10% naar minder dan 4%. Het tweede deel van de hypothese lijkt daarmee ook niet erg plausibel: het ligt niet voor de hand dat dergelijke kleine percentages afwijzingen demotiverend werken.

Conclusie: het eerste deel van deze hypothese kan de afname niet verklaren. Het tweede deel is niet plausibel.



*In 2021 ontbreken er gegevens; onderdelen dellen niet op tot 100%.

Bewijslast per hypothese | h. minder inzet vanwege minder plekken (drijver van verminderde instroom)

Hypothese: doordat er minder JeugdzorgPlus-plaatsen zijn, wordt vaker de afweging gemaakt om iets anders in te zetten.

Bewijslast: de meest plausibele verklaring voor het afgenomen aantal jeugdigen is de vermindering van et aantal aanvragen door GI's. De vervolgvraag is, wat de drijver daarachter is. Het is moeilijk om dit precies te achterhalen wat meespeelt, omdat dit van jeugdige tot jeugdige en van professional tot professional kan verschillen.

Het is goed denkbaar dat GI's vanuit de wetenschap dat het aantal bedden beperkt is, genoodzaakt zijn om heel bewuste keuzes te maken voor wie deze ingezet kunnen worden. Er zijn dan ook enkele gesprekspartners dat deze hypothese aandraagt als mogelijke verklaring.

Ter nuancering hierop: de JeugdzorgPlus-aanbieders hebben in principe een leveringsplicht en daarnaast is er in principe de mogelijkheid om uit te wijken naar andere regio's, dus de vraag is hoe sterk bovengenoemde prikkel doorwerkt bij de GI-medewerkers.

Conclusie: het is waarschijnlijk dat dit een (van de) drijvers voor verminderde aanvragen is.

Bewijslast per hypothese | i. er zijn alternatieven beschikbaar (drijver van verminderde instroom)

Hypothese: Doordat er meer alternatief aanbod is, wordt vaker de afweging gemaakt om iets anders in te zetten.

Bewijslast: de meest plausibele verklaring voor het afgenomen aantal jeugdigen is de vermindering van et aantal aanvragen door GI's. De vervolgvraag is, wat de drijver daarachter is. Het is moeilijk om dit precies te achterhalen wat meespeelt, omdat dit van jeugdige tot jeugdige en van professional tot professional kan verschillen.

Deze specifieke drijver wordt beperkt genoemd door gesprekspartners. Dat is ergens ook goed te begrijpen. Er zijn immers vormen van aanbod die zich als alternatief positioneren, maar hu gezamenlijke capaciteit is onvoldoende om de verminderde instroom opgevangen te hebben. Jeugdigen zijn voor een groot deel in het reguliere aanbod terecht gekomen. Daarbij is het goed denkbaar dat de wetenschap dat dit een mogelijkheid is, meespeelt in de afwegingen die de GI's maken.

Conclusie: het is mogelijk een (van de) drijvers voor verminderde aanvragen.

Bewijslast per hypothese | j. maatschappelijk debat over zo min mogelijk gesloten (drijver verminderde instroom)

Hypothese: het maatschappelijk debat over zo min mogelijk inzet van gesloten, heeft als gevolg dat er minder JeugdzorgPlus ingezet wordt.

Bewijslast: de meest plausibele verklaring voor het afgenomen aantal jeugdigen is de vermindering van et aantal aanvragen door GI's. De vervolgvraag is, wat de drijver daarachter is. Het is moeilijk om dit precies te achterhalen wat meespeelt, omdat dit van jeugdige tot jeugdige en van professional tot professional kan verschillen.

Er is naar aanleiding van het maatschappelijke debat wel breed overeenstemming over dat JeugdzorgPlus zo min mogelijk (en minder dan voorheen) ingezet moet worden. Veel gesprekspartners (waaronder de GI's en plaatsingscoördinatie) noemen dit dan ook als drijver.

Conclusie: het is waarschijnlijk de prominentste drijver voor verminderde aanvragen.

Bewijslast per hypothese | k. wens om maatschappelijke kosten lager te maken (drijver minder instroom)

Hypothese: gemeenten sturen op lagere kosten en dus op minder JeugdzorgPlus.

Bewijslast: veel gemeenten kampen met financiële tekorten op hun jeugdhulpbudget. In die zin kan dit als drijver fungeren. Tegelijkertijd kunnen gemeenten niet in directe zin op de inzet van JeugdzorgPlus sturen, omdat kinderrechters machtigingen afgeven en GI's deze aanvragen.

Er zijn twee manieren waarop dit toch mee kan spelen. Gemeenten kunnen enerzijds indirect sturen op de uitgaven, via de afbouw van JeugdzorgPlus-plekken. Daar is weliswaar sprake van productiefinanciering (in plaats van een vast aantal in te kopen plekken), maar gemeenten maken met aanbieders wel afspraken over de capaciteit. Een tweede mogelijkheid is dat gemeentelijke toegangen uit zichzelf al vaker indicaties van open aanbod afgeven.

Tegelijkertijd wordt in gesprekken aangedragen dat sommige van de ingezette alternatieven door hun intensiteit juist meer kosten dan JeugdzorgPlus.

Conclusie: in zoverre dit een drijver is, werkt deze slechts op een indirecte manier door.

Bron: PM

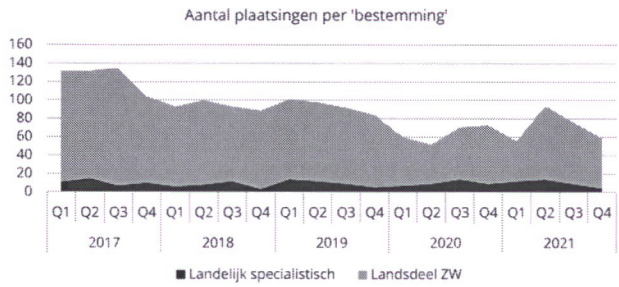
Bewijslast per hypothese | I. Verplaatsing naar LTA of JJI (gevolg minder instroom)

Hypothese: Jeugdigen stromen vaker in bij LTA-aanbod of een JJI in plaats van bij JeugdzorgPlus.

Bewijslast: Bij hypothese c. hebben we inzicht in de 'bestemming' van plaatsingen gebruikt. Daar hebben we een derde categorie 'landelijke specialistische instellingen' (LTA) niet weergegeven. In de afbeelding rechts is deze uitgezet tegen het aantal plaatsingen bij aanbieders die door het landsdeel gecontracteerd zijn. Dit is hiernaast, uitgesplitst per kwartaal, weergegeven. In de tabel hieronder staat op basis hiervan de relatieve ontwikkeling tussen '17 en '21 weergegeven.

Bestemming	2021 tov 2017 (%)
Landelijk specialistisch	-9,3%
Landsdeel Zuid-West	-46,5%

Hieruit is op te maken dat het aantal plaatsingen in het LTA minder gedaald is dan het aandeel plaatsingen bij LTA-aanbieders.



Tegelijkertijd laat bovenstaande figuur zien dat het totale aantal plaatsingen in het LTA vanuit het landsdeel veel kleiner is dan plaatsingen in JeugdzorgPlus. Het kan de afname in absolute zin dus niet verklaren.

Conclusie: mogelijk klopt de hypothese wel, maar deze kan de afname niet (of althans slechts in zeer beperkte mate) verklaren.

*In 2021 ontbreken er gegevens; onderdelen dellen niet op tot 100%.

Bewijslast per hypothese | I. Verplaatsing naar LTA of JJI (gevolg minder instroom) (2/2)

Bewijslast (vervolg): Voor de JJI's ontbreekt er een meerjarige en actuele monitor, maar is/was er wél sprake van stijging van de instroom. De jaarlijkse instroom was nog redelijk stabiel net onder de 1.500 tussen 2013 en 2017. In 2018 en 2019 was deze een stuk hoger (resp. ongeveer 1.800 en 1.900).* In 2021 was deze echter weer lager (1.659). De stijging vindt dus niet alleen plaats voorafgaand aan de daling in de JeugdzorgPlus, in 2021 is er bovendien sprake van een daling.

Tegelijkertijd is er sprake van capaciteitsproblemen bij de JJI's. Dit lijkt echter voornamelijk veroorzaakt door de eerdere sluiting van locaties in combinatie met personeelstekorten.

Dit alles zegt overigens niet dat er nu geen jeugdigen in JJI's komen, die eerder in de JZ+ zouden zijn gekomen, maar wel dat dit niet een grote verklaring is voor de afname.

Conclusie: deze verklaring kan de afname niet, of hooguit voor een klein deel, verklaren.

*p. 25 Factsheet strafrechtketenmonitor 2019, ministerie van J&V (2020)
** Infographic Justitiële Jeugdinrichtingen 2021, DJI (2021)

Bewijslast per hypothese | instroom lager: m. jeugdigen blijven onbehandeld

Hypothese: (problematische situaties bij) jeugdigen worden minder vaak gesignaleerd, waardoor een steeds grotere groep überhaupt niet in zorg komt.

Bewijslast: wanneer de doelgroep niet in omvang afgenomen is, maar de instroom wel lager, kan dit mogelijk veroorzaakt worden doordat (problematische situaties bij) jeugdigen minder vaak gesignaleerd worden dan voorheen en zij daarom niet in zorg komen. Met name de coronaperiode wordt aangedragen als tijdvak waarin dit zou spelen.

Er is in algemene zin niets veranderd in of en hoe gemeenten en anderen oog hebben voor problematische situaties bij jeugdigen. Dat zou dan ook geen verklaring kunnen vormen. Als hiervan dus sprake zou zijn, dan moet het vanwege de coronamaatregelen zijn. Zulke situaties lossen zich bovendien in het algemeen echter niet vanzelf op; er zou vooral sprake moeten zijn van uitstel. De periode met zware coronamaatregelen ligt tegelijkertijd alweer voldoende ver achter ons, dat dit effect zich zou moeten manifesteren. Dat is niet het geval in de JeugdzorgPlus en naar verluid ook niet in de crisisopvang.

Conclusie: dit speelt waarschijnlijkheid geen rol.


Meer weten?
(030) 2363030
Andersson Elffers Felix
www.aef.nl
Mail@aef.nl
12-1-2023