Postadres:
Postbus 27
4500 AA Oostburg

Bezoekadres:
Nieuwstraat 22
4501 BD Oostburg

Telefoon 140117
Telefoon +31 (0)117 457 000
Telefax +31 (0)117 452 241

IBAN: NL33INGB0661900169
BIC code: INGBNL2A
BTW-nummer: 811046321B01

www.gemeentesluis.nl
info@gemeentesluis.nl

De Gemeenteraad

ons kenmerk : 4230001765
uw brief d.d. :
uw kenmerk :
behandeld door : Verstraeten
doorkiesnummer : 140117
onderwerp : Almata
bijlage(n) : Twee

Oostburg, 13 februari 2023, verzonden 03 MRT 2023

Geachte heer, mevrouw ,

Inleiding

Stichting Almata is een specialistische jeugdhulpaanbieder voor jongeren met complexe problematiek en is 1 van de 11 jeugdhulpspecialisten met het aanbod gesloten jeugdhulp in Nederland, ook wel JeugdzorgPlus. Stichting Almata biedt naast gesloten jeugdhulp ook ambulante en open vormen van residentiele (24 uurs) jeugdhulp in West-Brabant en Zeeland.

Voor 2020 was er al sprake van een dalende instroom in de JeugdzorgPlus. Vanaf 2020 heeft deze daling zich doorgezet. Het proces van afname wordt verstrekt door maatschappelijke druk om de inzet van gesloten jeugdhulp te minimaliseren. (beweging naar 0 en "Stichting Het Vergeten Kind"). Daarnaast heeft de staatssecretaris van VWS in juli 2022 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de ambitie dat alle gesloten jeugdhulp uiterlijk op 1 januari 2025 kleinschalig werkt en dat instellingen toewerken naar 0 gesloten plaatsingen in 2030 (zie bijlage). Door deze ontwikkelingen zijn we op zoek naar goede alternatieven.

In deze raadsbrief informeren we u over het proces naar duurzame alternatieven voor deze vorm van jeugdhulp.

Kernboodschap

Gemeenten en Almata zijn (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.

Consequenties

Door de afname van het gebruik van JeugdzorgPlus en de toegenomen kosten voor personeel, huisvesting en energie loopt de continuïteit bij Stichting Almata op dit moment gevaar. Met ondersteuning van onderzoeksbureau AEF is een continuïteitsplan opgesteld.

In het continuïteitsplan zijn 3 scenario uitgewerkt. Te weten;

1. Een basisscenario
2. Een transformatiescenario
3. Een faillissementsscenario

Met het basisscenario wordt doorgegaan op de huidige manier inclusief een aantal maatregelen om de kosten te verminderen, genomen door Stichting Almata. Dit scenario is helaas niet toekomstbestendig vanwege de wens van het Rijk om de JeugdzorgPlus af te bouwen. Het transformatiescenario houdt rekening met deze wens maar hiervoor moet nog het een en ander verder uitgewerkt worden. Omdat (Almata) Jeugdzorg Plus een cruciale jeugdhulpaanbieder is met een aanbod dat niet direct overgenomen kan worden door een andere zorgaanbieder, is het faillissementsscenario geen optie.

Vervolg

We steken in 2023 in op het basisscenario en stellen binnen de 3 regio's € 610.000,- beschikbaar. Voor Zeeland komt dat overeen met een bedrag van € 185.500,-- . Voor Sluis is dit 4,59% . Dit komt neer op een bedrag van € 8541,--. Hiermee zorgen we dat de continuïteit in 2023 geborgd is en creëren we tijd om gezamenlijk met Almata de transformatiedoelen te bepalen en verder vorm te geven. We verwachten voor het zomerreces een besluit te nemen over de randwaarden voor een solide basis waarmee we de komende jaren transformeren naar kleinschalige alternatieven voor deze kwetsbare doelgroep.

Door bovengenoemde ontwikkelingen hebben de VNG en de betrokken ministeries en Jeugdzorg Nederland alle regio's verzocht om de bovenregionale plannen (routekaarten), over af- en ombouw, te actualiseren en vervolgens ieder half jaar te updaten. De routekaarten maken onderscheid tussen wat (boven-)regionaal wordt aangepakt en voor welke zaken landelijke afstemming nodig is. Het doel is dat er geen jongere tussen wal en schip valt bij de af- en ombouw.

Bijlagen

01 Kamerbrief met opdracht aan gemeenten

02 Rapport kerncijfers JeugdzorgPlus van de Jeugdautoriteit

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris,

S.I. de Kievit-Minnaert

De burgemeester,

mr. M.M.D. Vermue

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3396156-1032461-J

Bijlage(n)

Uw brief

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum 8 juli 2022
Betreft Passende zorg voor jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben

Geachte voorzitter,

De Tweede Kamer heeft unaniem aan de regering gevraagd te komen met een plan om te stoppen met gesloten jeugdhulp.[1] De afgelopen maanden heb ik veelvuldig gesproken met jeugdigen en hun ouders die met de gesloten jeugdhulp te maken hebben gehad. Ook heb ik verschillende instellingen bezocht en gesproken met professionals, wetenschappers, bestuurders en andere betrokkenen.

Uit deze gesprekken komen verschillende beelden naar voren en dit plaatst mij voor een stevig dilemma over welke kant we op moeten gaan. Enerzijds zijn er jeugdigen die erop aandringen dat we helemaal stoppen met gesloten jeugdhulp. Zij hebben de huidige gesloten jeugdhulp als te repressief, onveilig en weinig liefdevol ervaren. Gesloten jeugdhulp vindt veelal plaats in grootschalige, vaak in buitengebieden gelegen, gesloten jeugdhulpinstellingen. Dit draagt eraan bij dat het leefklimaat in deze instellingen onvoldoende thuisgevoel geeft. Daarnaast ervaart een deel van de jeugdigen een onveilige sfeer.[2] Ook worden jeugdigen op dit moment nog te vaak in de gesloten jeugdhulp geplaatst, omdat er een gebrek is aan een beter alternatief. Tot slot kunnen jeugdigen niet altijd doorstromen naar een passende vervolgplek als de behandeling in de gesloten jeugdhulp is afgerond. Al met al vinden zij dat ze (ernstig) nadeel van hun gesloten plaatsing hebben ondervonden.
s
Anderzijds heb ik jeugdigen en ouders gesproken die wel baat hebben gehad bij hun verblijf in de gesloten jeugdhulp. Zij gaven aan dan voor hen of hun kinderen vrijheidsbeperkende maatregelen soms tijdelijk noodzakelijk waren, zoals bij ernstig agressief gedrag of wegloopgedrag naar een onveilige omgeving, bijvoorbeeld naar loverboys. Verblijf in een gesloten jeugdhulpinstelling bood in die situaties de benodigde bescherming en veiligheid.

Er is wel al een positieve ontwikkeling gaande: het lukt steeds beter het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp terug te dringen; er komen meer

[1] Kamerstukken II 2021-22, 35 925 XVI, nr. 119
[2] Kamerstukken II 2021-22, 2022D07770

kleinschalige voorzieningen en het aantal separaties daalt. Gemeenten, aanbieders en professionals hebben zich hier de afgelopen jaren voor ingezet. Ik zie dat deze inzet zijn vruchten afwerpt. Ik heb gezien met welke toewijding professionals het goede willen doen voor jeugdigen. Deze ontwikkeling wil ik verder doorzetten.

Mijn ambitie is dat jeugdigen met complexe en meervoudige problemen die veiligheid en bescherming nodig hebben de best passende zorg krijgen, inclusief onderwijs. Op basis van het hierboven geschetste dilemma ga ik langs twee sporen het huidige systeem wijzigen:

- Het eerste spoor voorziet in de afbouw van de grootschalige, vaak in buitengebieden gelegen, gesloten jeugdhulpinstellingen en de ombouw naar kleinschalige voorzieningen die veiligheid en bescherming bieden.
- Het tweede spoor heeft als eindstation nul gesloten plaatsingen. Dat is een lang traject. Ik wil dat we in 2030 zo dicht mogelijk bij dat eindstation gekomen zijn.

We kiezen dus voor een stapsgewijze aanpak om uiteindelijk bij nul gesloten plaatsingen te komen. We gaan van grootschalig naar kleinschalig en ontwikkelen vanuit daar de af- en ombouw verder door.

Deze sporen wil ik samen met ervaringsdeskundigen, professionals, gemeentelijke en zorgbestuurders, de onderwijssector, wetenschappers en andere betrokkenen vormgeven. Hoe we dat willen doen, staat in deze brief.

In mijn eerdere brief van 13 mei 2022 over de visie op het jeugdzorgstelsel en noodzakelijke hervormingen heb ik aangegeven dat ik me wil inzetten voor de meest kwetsbare jeugd[3]. Deze brief richt zich op de meest kwetsbare jeugd die bescherming en veiligheid nodig heeft en past binnen de brede ontwikkeling van de Hervormingsagenda, waarbij onder meer wordt beoogd om de residentiele zorg verder terug te dringen.

Hieronder staat de kern van deze brief, gevolgd door de uitwerking in een visie, een analyse van de huidige situatie, de doelstellingen, acties en randvoorwaarden, en de governance om onze ambities gezamenlijk waar te maken.

Kern van deze brief:

- Rijk, gemeenten en aanbieders zetten zich in voor de liefdevolle en menswaardige zorg die jeugdigen met complexe en meervoudige problemen nodig hebben in een beschermende en veilige omgeving, liefst thuis of in een zo thuis mogelijke omgeving zoals een pleeggezin of een gezinshuis. Als dat niet kan, dan vindt het plaats in een kleinschalige voorziening.
- Alle gesloten jeugdhulpinstellingen gaan kleinschalig werken. De zorg gaat steeds minder en uiteindelijk helemaal niet meer gepaard met plaatsingen in gesloten accommodaties.
- Vrijheidsbeperkende maatregelen die nodig zijn, vinden uitsluitend plaats op basis van het "nee, tenzij" principe. De wetgeving ga ik daarop aanpassen. Bij uw Kamer ligt momenteel al een wetsvoorstel waarmee de rechtsbescherming van jeugdigen in gesloten setting stevig wordt verbeterd[4]. Er komen ook veldnormen voor de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen.
- Er komt een verbeterd kwaliteitskader voor de zorg aan deze jeugdigen. De kenmerken van kleinschalige voorzieningen worden daarnaast via een lerende structuur nader uitgewerkt.
- Deze jeugdigen krijgen onderwijs op de eigen school of nabij de kleinschalige voorziening waar zij tijdelijk verblijven.

[3] Kamerstukken II 2021-22, 31839, nr. 853
[4] Kamerstukken II 2021-2022, 35 942

- Rijk en gemeenten maken afspraken over de financiële gevolgen, als onderdeel van de Hervormingsagenda.
- Sluiting van huidige gesloten accommodaties is een onvermijdelijk gevolg van de uitvoering van deze brief. Het uitgangspunt daarbij is continuïteit van zorg.

VISIE - NUL JEUGDIGEN GESLOTEN GEPLAATST

Jeugdigen met complexe of meervoudige problemen die specialistische hulp nodig hebben, krijgen de liefdevolle en menswaardige zorg die zij nodig hebben in een veilige en beschermende omgeving, waarbij het leren omgaan met problemen en wonen op een vaste plek uitgangspunten zijn. Rijk, gemeenten en aanbieders zetten zich daar voor in. Het bieden van passende zorg gebeurt dus zoveel mogelijk in de thuissituatie, maar als dat niet kan wordt op basis van een gedegen verklarende analyse gekeken naar een passende plek waar een jeugdige tijdelijk, maar zo lang als nodig, kan verblijven. Dit kan ook zijn in een kleinschalige voorziening: zo huiselijk mogelijk en zo veel mogelijk ingebed in de maatschappij, zodat de jeugdige zoveel mogelijk deel kan blijven nemen aan het gewone leven. Dat vraagt van alle betrokkenen het omgaan met risico's voor de jeugdige en met de mogelijke gevolgen voor de omgeving waar een kleinschalige voorziening gevestigd wordt.

De kenmerken van kleinschalige voorzieningen, waaraan door onder andere het Consortium Kleinschaligheid en het Nederlands Jeugdinstituut gewerkt is, krijgen de komende periode verder vorm. Dit gebeurt via het vijfjarige programma 'Leren en ontwikkelen van kleinschaligheid in de residentiële jeugdhulp', waar ik verderop in deze brief nader op in ga.

Voor alle duidelijkheid, het gaat erom dat de jeugdige de best passende zorg krijgt. Dat houdt in dat, als dat nodig is, een uithuisplaatsing ook meteen een plaatsing in deze kleinschalige voorziening kan zijn. Dat sluit aan bij het principe van matched care, dat uitgaat van de juiste inzet van jeugdzorg en jeugdzorgprofessional bij de start van de behandeling, en voorkomt onnodige overplaatsingen. Dat laatste vereist ook dat als een meer gespecialiseerde behandeling nodig is, alleen bij uitzondering overplaatsing volgt.

In deze visie past dat we stoppen met gesloten jeugdhulp. Het streven is in 2030 nul jeugdigen gesloten te hoeven plaatsen. Daarmee gaan we door met een ontwikkeling die nu al plaatsvindt: de afgelopen jaren is het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp sterk gedaald.

Tegelijk kunnen in sommige situaties vrijheidsbeperkende maatregelen soms tijdelijk noodzakelijk zijn, zoals bij ernstig agressief gedrag of wegloopgedrag naar een onveilige omgeving. Om een drempel op te werpen zulke ingrijpende maatregelen te nemen, willen we in de jeugdhulp – net als in de ggz en zoals geldt voor de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking – het "nee, tenzij" principe bij de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen het uitgangspunt laten zijn. Dat wil zeggen dat vrijheidsbeperkende maatregelen niet worden toegepast, tenzij:

- er voor de jeugdige geen minder bezwarende alternatieven zijn;
- de maatregel evenredig is; en
- redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregel effectief is.

Om te verkennen wat mogelijk is om het aantal gesloten opnames verder terug te dringen, heb ik een adviesaanvraag aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en

Jeugdbescherming (RSJ) aangekondigd over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in een open setting.[5]

ANALYSE

Gesloten jeugdhulp is, zoals beschreven in de Jeugdwet, bedoeld voor jeugdigen:
- met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen;
- die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren;
- en voor wie opname en verblijf noodzakelijk is om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de noodzakelijke jeugdhulp onttrekt.

Dat gebeurt op basis van de rechtelijke machtiging gesloten jeugdhulp. Tot 2008 werd deze machtiging uitgevoerd in een justitiële jeugdinrichting. De maatschappelijke en politieke onvrede daarover leidde tot een wetswijziging waardoor de machtiging alleen nog maar uitgevoerd mocht worden in aparte instellingen voor gesloten jeugdhulp. Sinds 2008 zijn er aparte instellingen gekomen voor gesloten jeugdhulp.

Het overheersende beeld is dat de gesloten jeugdhulp niet is geworden wat bij de start in 2008 verwacht werd. Dat heeft te maken met het verblijf zelf, maar ook met hoe jeugdigen in de gesloten jeugdhulp terecht komen. Veel jeugdigen zijn kritisch over hun verblijf en vinden dat het hen geen goed heeft gedaan. Ondanks de scheiding die is aangebracht in het verblijf van strafrechtelijk en civiel geplaatste jeugdigen, ervaren veel jeugdigen het leefklimaat als repressief en onveilig. Dat heeft voor die jeugdigen traumatiserend gewerkt.[6] Plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is in veel gevallen geen keuze voor gesloten jeugdhulp, maar vaker een keuze bij gebrek aan andere, meer passende alternatieven.[7] Aan een plaatsing ligt vaak onvoldoende diagnostiek in het voortraject ten grondslag gedurende een lange periode; een omissie die de gesloten jeugdinstelling niet altijd goed maakt. Ook vindt niet altijd adequate behandeling plaats. Jeugdigen die verblijven in de gesloten jeugdhulp hebben uiteraard recht op passend onderwijs. Dat lukt niet altijd. Tot slot is er onvoldoende aandacht voor onderliggende patronen in de samenleving en de zorg die uiteindelijk het "afglijden" van kinderen en gezinnen kunnen voorkomen.

Deze knelpunten waren in 2019 aanleiding voor de instellingen voor het plan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren'.[8] De uitvoering van dat plan kreeg vorm in de beweging StroomOp, een netwerk van jeugdhulp- en onderwijsprofessionals, en heeft de afgelopen jaren geleid tot substantiële verbeteringen.[9] Mede door de inzet van gemeenten, aanbieders en professionals is het aantal gesloten plaatsingen in 2021 ten opzichte van 2017 afgenomen met 39%.[10] Het aantal overplaatsingen binnen de gesloten jeugdhulp is ook verminderd. Met het project 'Ik laat je niet alleen' is tevens het aantal separaties gedaald.[11] Daarnaast is het gebruik van de voorwaardelijke machtiging, waarmee (her)plaatsing in de gesloten jeugdhulp voorkomen kan worden, toegenomen.

---

[5] Kamerstukken II 2021-2022, 31 839, nr. 853
[6] 'Position Paper voor de Tweede Kamer: Stoppen met Gesloten Jeugdzorg', Stichting ExpEx, te raadplegen via www.expex.nl
[7] Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen, M.P. de Kruijf, 2019
[8] Kamerstukken II 2019-2020, 2019D12095
[9] Slotrapportage Actieprogramma Zorg voor de Jeugd, Actielijn 2: Zo Thuis Mogelijk, bijlage bij Kamerstukken II 2021-2022, 31 839, nr. 812
[10] 'Factsheet Plaatsings- en Uitstroomgegevens JeugdzorgPlus 2021', te raadplegen via www.jeugdzorgnederland.nl
[11] Eindrapportage 'Ik Laat Je Niet Alleen', te raadplegen via www.jeugdzorgnederland.nl

Vooral in Zuid-Nederland zijn daar goede ervaringen mee opgedaan. Het aantal kleinschalige voorzieningen is toegenomen.[12]

Op 13 oktober 2021 is het wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp ingediend. Doelen daarvan zijn het versterken van de rechtspositie van jeugdigen en het beperken van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Het legt rechten vast voor jeugdigen, bevat beschermende en verzorgende voorzieningen voor de jeugdigen en beschrijft nauwkeurig onder welke omstandigheden rechten van jeugdigen kunnen worden beperkt. Ik stuur de nota naar aanleiding van het verslag na de zomer naar uw Kamer.

DOELSTELLINGEN, ACTIES EN RANDVOORWAARDEN

Om gesloten jeugdhulp verder terug te brengen, zet ik mij met de sector in voor de best passende zorg, inclusief onderwijs, voor jeugdigen met complexe en meervoudige problemen, waaronder ernstige gedragsproblemen, die veiligheid en bescherming nodig hebben. Dat wil zeggen liefdevol, zo veel mogelijk ingebed in de maatschappij, zoveel mogelijk vormgegeven binnen de kaders van het normale leven, gericht op het hebben van een menswaardig bestaan, op het in stand houden van de autonomie van jeugdigen zelf, en op passende zorg die de jeugdige centraal stelt. Om dat te realiseren, volg ik de twee hierboven geschetste sporen.
Er wordt dit jaar nog een uitvoeringsplan opgesteld dat toeziet op de afbouw en de ombouw van gesloten jeugdhulp. Daarbij hanteren we onderstaande doelstellingen en acties.

Kleinschalige voorzieningen in de eigen regio, wat jeugdigen die daar verblijven een 'meer thuis gevoel' geeft

Na een uithuisplaatsing verblijft een jeugdige – ook als dit op kortere termijn nog in een gesloten setting is – in de eigen regio. Daarom versterk ik de ontwikkeling van kleinschalige voorzieningen. In 2020 heeft het ministerie van VWS via de Specifieke Uitkering Vastgoedtransitie Gesloten Jeugdhulp € 33,5 mln. verstrekt aan de 11 coördinerende gemeenten gesloten jeugdhulp. Dat ging gepaard met de voorwaarde dat voor de besteding een bovenregionaal plan opgesteld moest worden. Daaraan hebben alle gemeenten inmiddels in samenwerking met de betrokken aanbieder(s) voldaan. De komende jaren voeren deze 11 gemeenten hun bovenregionale plannen uit, waarbij ook rekening gehouden wordt met actuele ontwikkelingen. Bij de uitvoering van hun bovenregionale plannen kunnen gemeenten en aanbieders gebruik maken van de Handreiking afbouw en sluiting residentiële jeugdhulp.[13] Deze handreiking vraagt onder andere aandacht voor het betrekken van jeugdigen.

Het uitgangspunt is dat jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdhulp regionaal geplaatst worden in een kleinschalige voorziening. De huidige praktijk is dat dat niet altijd gebeurt[14]. We hebben bestuurlijk afgesproken om te onderzoeken of er behoefte is aan een specialistisch alternatief naast de regionaal werkende kleinschalige voorzieningen. Voor alle duidelijkheid: het gaat daarbij niet om het behoud op voorhand van huidige specialismen. De basis voor de behoeftebepaling is de zorgvraag van jeugdigen en ouders, die erg divers kan zijn. Dit vraagt om een systemisch perspectief, waarbij niet alleen gekeken wordt naar

[12] Bijlage bij Kamerstukken II 2021-2022, 31 839 nr. 812
[13] Bijlage bij Kamerstukken II 2021-22, 31839, nr. 853
[14] Zie bijvoorbeeld de casus van 'het papieren meisje', waarbij een 14-jarig meisje uit Dokkum meermaals opgenomen werd in gesloten jeugdhulpinstellingen en daar slechter uit kwam dan ze erin ging. Zie ook Kamerstukken II 2021/2022, 2022D22428.

huidige instellingen voor gesloten jeugdhulp, maar ook naar de samenwerking met andere specialismen, zoals de GGZ en zorg en veiligheid. Bij het onderzoek wordt ook het gedachtegoed van Het Vergeten Kind betrokken over orthopsychiatrische centra waar jeugdigen tijdelijk opgenomen kunnen worden. Op basis van de uitkomsten van dit behoefteonderzoek nemen we in het najaar het besluit of dit specialistisch aanbod er komt en of dat aanbod door een of meer van de huidige instellingen verzorgd kan worden.

Kwalitatief betere zorg en leren en ontwikkelen van kleinschaligheid

Jeugdigen ontvangen kwalitatief goede en liefdevolle zorg. Dit krijgt invulling in een aangepast kwaliteitskader voor jeugdigen met complexe problemen waaraan aanbieders moeten voldoen. Dit komt werkende, waarbij geleerd kan worden van de ervaringen die worden opgedaan, tot stand. Het kader omvat uiteindelijk niet alleen kleinschalige residentiële jeugdhulp, maar ook ambulante specialistische jeugdhulp. De totstandkoming van het kader vraagt een versterking van de relatie tussen wetenschap, de praktijk en de opgedane ervaringen van jeugdigen. Deze actie wordt geïntegreerd in de aanpak van kwaliteit in de Hervormingsagenda.

Om te bevorderen dat dit kwaliteitskader op deze wijze tot stand komt, subsidieert VWS het vijfjarige programma 'Leren en ontwikkelen van kleinschaligheid in de residentiële jeugdhulp.' De samenwerking tussen praktijk, wetenschap, en ervaringen van jeugdigen en ouders vormt hiervoor de basis. Beoogde resultaten zijn continue monitoring van het aanbod van zorg en onderwijs, met aandacht voor variëteit en capaciteit om zicht te krijgen op de kwaliteit en effectiviteit van kleinschaligheid; een stappenplan voor de ontwikkeling van en ombouw naar kleinschaligheid ter voorkoming of verkorting van verblijf in gesloten jeugdhulp; inzicht in voor welke jeugdigen een kleinschalige voorziening onder welke voorwaarden geschikt en mogelijk is; en een leeromgeving waarin voortdurende analyses van actuele zorg helpen patronen te ontdekken waar weer verbetering op ontwikkeld kan worden. Analyses en verbetering (de ontwikkeling van nieuwe producten, scholing, en supervisie) worden gefaciliteerd. Dit wordt gedaan in samenhang met expertteams, bovenregionale expertisenetwerken en de daarbij passende landelijke functie kennis en leren. Het doel is dat alle gesloten jeugdhulpinstellingen per 1 januari 2025 kleinschalig werken.

Voor de bredere ontwikkeling van het terugdringen van residentiele jeugdhulp, kan het onderzoek 'Ketenbreed leren' inzichten geven. Dit onderzoek laat zien wat we kunnen leren van kinderen en gezinnen 'aan het einde van de jeugdzorgketen'.

Voor de beoogde transformatie is daarnaast de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel essentieel. Voor deze groep meest kwetsbare jeugdigen is een stabiel en ervaren team van professionals cruciaal om goede zorg te leveren. De krappe arbeidsmarkt is en blijft ook de komende periode een van de grootste uitdagingen in de jeugdhulp. Het is een complex vraagstuk dat niet op korte termijn is opgelost. De ministeries van VWS en JenV werken samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), jeugdhulpaanbieders, beroepsverenigingen en de vakbonden aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van het werken in de jeugdhulp voor potentiële jeugdhulpmedewerkers, het aan het aanpakken van arbeidsmarktknelpunten, het behoud van personeel en het aantrekken van nieuw personeel. De verwachting is dat het werken in de residentiële jeugdhulp aantrekkelijker wordt als er meer kleinschalige voorzieningen komen. Het zorgen voor een goed werkklimaat verdient daarbij bijzondere aandacht.

Onderwijs passend bij de jeugdige

Ontwikkelingen binnen de jeugdzorg hebben effect op het onderwijs. Het is immers belangrijk dat ook jeugdigen in de jeugdzorg zich zo goed als mogelijk blijven ontwikkelen, via onderwijs dat aansluit bij wat de jeugdige kan en nodig heeft. Al eerder is geconstateerd dat het onderwijs voor jeugdigen in de jeugdzorg dit niet overal meer doet, mede gezien de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp. Het onderwijs zal meebewegen met de ontwikkeling naar kleinschaligheid, waarbij onderwijs niet per se gekoppeld is aan de jeugdhulpvoorziening. Dit betekent dat leerlingen bij voorkeur zo gewoon mogelijk naar school gaan, liefst de eigen school of een school in de buurt. In de praktijk zijn er al voorzieningen waar jeugdigen op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp verblijven en zij naar hun eigen school blijven gaan.

Het afgelopen jaar heeft er een herbezinning van het residentieel onderwijs plaatsgevonden. Deze is gezien de hier beschreven ontwikkelingen extra relevant geworden. Uitgangspunt van de herbezinning was om nog sterker in te zetten op een doorgaande ontwikkellijn van de jeugdige, die doorgaat ook als een jeugdige (voor kortere of langere duur) in de jeugdzorg belandt. Hiervoor is het nodig om een integrale aanpak te realiseren, zodat zorg en onderwijs beter samenwerken en meer maatwerkmogelijkheden voor de leerling kunnen bieden. Op dit moment wordt door de betrokken ministeries samen met alle betrokkenen uit het veld gekeken wat nodig is om dit eindbeeld te realiseren en welke veranderingen de herbezinning met zich mee brengt. Na het zomerreces ontvangt de Kamer de uitkomst van de herbezinning met een beleidsreactie waarin aangegeven wordt welke veranderingen noodzakelijk zijn om kwalitatief beter onderwijs passend bij de jeugdige mogelijk te maken.

Alleen vrijheidsbeperking op basis van 'nee, tenzij'

Op 13 oktober 2021 is het wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp bij Uw Kamer ingediend. De kerndoelen daarvan zijn het versterken van de rechtspositie van jeugdigen en het beperken van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Het legt rechten vast voor jeugdigen, bevat beschermende en verzorgende voorzieningen voor de jeugdigen en beschrijft nauwkeurig onder welke omstandigheden rechten van jeugdigen kunnen worden beperkt. Als het gaat om vrijheidsbeperking is het uitgangspunt het 'nee, tenzij-beginsel'. Uw Kamer ontvangt de nota naar aanleiding van het verslag na de zomer.

Het is daarnaast belangrijk dat instellingen meer gaan investeren in zogeheten relationele beveiliging in plaats van in fysieke beveiliging. Dat doel is daarom ook nadrukkelijk opgenomen in de Uitgangspuntennotitie gesloten jeugdhulp ombouw separeerruimten. Deze notitie, waarin al veel van de nadere regels voor kindvriendelijke afzonderingsruimten zijn opgenomen, is leidend voor de besteding van de € 5 mln. die het ministerie van VWS in 2021 beschikbaar heeft gesteld via een specifieke uitkering aan de 11 coördinerende gemeenten gesloten jeugdhulp. Met deze middelen heeft het ministerie van VWS ook de instellingen willen ondersteunen om in de loop van dit jaar de laatste separeerruimten te sluiten.

Het ministerie van VWS subsidieert verder het project 'Terugdringing vrijheidsbeperkende maatregelen'. Deelresultaten hiervan zijn gezamenlijk gedragen definities van vrijheidsbeperkende maatregelen; het door alle aanbieders registreren van vrijheidsbeperkende maatregelen op uniforme wijze; rapportage met de uitkomsten van het actieonderzoek; en continuering van het lerend netwerk. Alle aanbieders van gesloten jeugdhulp voeren per 1 januari 2023

de veldnormen 'Terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen' in en moeten daar per 1 juli 2023 aan voldoen.
In reactie op het Signalement vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heb ik verder een adviesaanvraag aan de RSJ aangekondigd.[15] Er is geen wettelijke grondslag voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp. Eén van de aangevoerde motieven waarom die maatregelen in de praktijk worden toegepast, is dat daarmee een plaatsing in de gesloten jeugdhulp voorkomen wordt. Juist vanwege deze overweging wil ik niet volstaan met een adviesaanvraag aan de RSJ. Ik ga met de instellingen die de afgelopen jaren gewerkt hebben aan een 'high intensive care' programma de mogelijkheid verkennen van een pilot waarin zij met gebruik van de voorwaardelijke machtiging beperkte vormen van vrijheidsbeperking, als die nodig zijn, toepassen om gesloten plaatsingen te voorkomen. De uitkomsten daarvan en het advies van de RSJ ga ik gebruiken om te bezien of verdere wijziging van wetgeving nodig is.

Financiën

Rijk en gemeenten moeten komen tot afspraken over de financiële gevolgen die met deze transformatie gepaard gaan als onderdeel van de nog te maken afspraken in de Hervormingsagenda over minder residentiële jeugdhulp, en in relatie tot de specifieke uitkering die gemeenten hebben ontvangen voor de vastgoedtransitie van de gesloten jeugdhulp (€ 33,5 mln).

Nader onderzoek vindt plaats om beter zicht te krijgen op de financiële effecten van de transformatie en jeugdhulp in kleinschalige voorzieningen. De financiële gevolgen zijn frictiekosten die gepaard gaan met de om- en afbouw van gesloten jeugdhulpinstellingen. Hierbij zijn gemeenten met elkaar en met instellingen verantwoordelijk voor een zorgvuldige afbouw. Het Rijk kan hierin vanuit een regierol ondersteunen. Daarnaast gaat het onder andere om minder kosten door minder plaatsingen in de gesloten jeugdhulp. In het onderzoek wordt ook rekening gehouden met de dalende instroom die zich nu al voordoet.

Gemeenten en instellingen gaan op basis van de uitgangspunten van de in voorbereiding zijnde amvb reële prijzen Jeugdwet werken aan afspraken over tarieven voor de kleinschalige voorzieningen en indien daar behoefte voor bestaat een specialistisch alternatief.

Data en monitoring

Data en monitoring zijn beschikbaar om voldoende zicht te houden op ontwikkelingen en om hier van te leren. De afbouw van gesloten jeugdhulpinstellingen mag niet ten koste gaan van de continuïteit van zorg aan jeugdigen. Daarbij komt dat een aantal aanbieders al kampt met financiële problemen als gevolg van de daling van het aantal plaatsingen. Daarom heb ik in overleg met de VNG en Jeugdzorg Nederland de Jeugdautoriteit gevraagd samen met het veld een periodieke monitor op te zetten met daarin kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de ontwikkeling van capaciteit en bezetting van gesloten jeugdhulp en de alternatieven voor de vraag naar deze intensieve jeugdhulp.

Jeugdzorg Nederland brengt daarnaast ieder halfjaar plaatsingsgegevens uit over alle gesloten jeugdhulpinstellingen. Deze gegevens geven inzicht in de

[15] Kamerstukken II 2021-22, 31839, nr. 853

ontwikkeling van het aantal en type plaatsingen, kenmerken van de jeugdigen, en uitstroom.

Ook zet ik in op de ontwikkeling van onderzoek en kennis over de doelgroep van gesloten jeugdhulp. Dat gebeurt onder andere via de StroomOp Monitor. Deze wordt ontwikkeld met, door en voor jeugdigen en ouders, ervaringsdeskundigen en professionals. De monitor geeft inzicht in de hulpverlening aan jeugdigen. Het omvat onder andere gegevens over afzonderingen en suïcidaliteit. Het ministerie van VWS heeft daarnaast het voornemen ZonMw de opdracht te geven voor een programma 'Residentiële jeugdhulp'. Dit is een opvolging van het programma 'Longitudinale effectmonitor JeugdzorgPlus' en zal zich richten op praktijk- en leeronderzoeken voor passende, effectieve jeugdhulp. Ook de al bestaande Lerende Databank Jeugd van het Samenwerkingsverband Effectieve Jeugdzorg Nederland kan bijdragen aan inzichten over jeugdigen en de effectiviteit van jeugdhulp.

GOVERNANCE

Ik wil de in deze brief geschetste sporen vormgeven met gemeenten, aanbieders, ervaringsdeskundigen, professionals, de onderwijssector, wetenschappers en andere bij gesloten jeugdhulp betrokken deskundigen. Het is belangrijk dat de plannen ook gedragen worden door professionals, zoals gedragswetenschappers, groepsopvoeders, en systeemtherapeuten.

Om de af- en ombouw van gesloten jeugdhulp te realiseren, zal halfjaarlijks bestuurlijk overleg plaats vinden met gemeenten en aanbieders. Een stuurgroep zal zorg dragen voor de voorbereiding van het bestuurlijk overleg en actief toezien op de uitvoering van de plannen. Er worden werkgroepen ingesteld waarin ervaringsdeskundigen, professionals, wetenschappers en andere deskundigen hun inbreng kunnen hebben. Landelijk wordt dit begeleid door een regisseur/aanjager. Waar dat kan, gebeurt dat in samenwerking met de beweging StroomOp. De werkgroepen zullen gaan over: *financiën en monitoring*; *kwaliteit*, dat gerelateerd wordt aan werkgroep kwaliteit van de Hervormingsagenda; *residentieel onderwijs*; en *vrijheidsbeperkende maatregelen*.

Ik informeer uw Kamer over de voortgang in de halfjaarlijkse Jeugdbrief.

Hoogachtend,

mede namens de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Maarten van Ooijen

Kerncijfers Jeugdzorg Plus



Rapport

24 oktober 2022

Jeugdautoriteit

Jeugdautoriteit
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

info@jeugdautoriteit.nl

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**	**4**
2.	**Onderzoeksopzet**	**6**
2.1	Doelstelling en onderzoeksvraag	6
2.2	Scope	6
2.3	Werkwijze	7
3.	**Resultaten**	**8**
3.1	Jeugdzorgregio van herkomst totaal per 1 juli 2022	9
3.2	Jeugdzorgregio van herkomst t.o.v. startfoto 2020	10
3.3	Capaciteit en bezetting per 1 juli 2022	11
3.4	Capaciteit per 1 juli 2022 t.o.v. startfoto 2020	12
3.5	Aanbod overige jeugdzorg op JeugdzorgPlus terrein op 1 juli 2022	13
3.6	Specialisaties	14
3.7	Aanbod alternatieven voor JeugdzorgPlus	15
3.8	Spreiding met een maximale reisafstand	16
Bijlage 1 Herkomstregio per locatie		**17**
Bijlage 2 Signaal Jeugdautoriteit		**25**

1. Inleiding

JeugdzorgPlus is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan jeugdigen die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Zonder behandeling vormen zij een risico voor zichzelf of hun omgeving. Gesloten jeugdhulp betreft een specialistische vorm van jeugdhulp, waarbij sprake is van verblijf van de cliënt op een locatie van de betreffende jeugdhulpaanbieder.

Het beleid in de jeugdsector is erop gericht om jeugdigen zo thuis mogelijk op te laten groeien en het aantal uithuisplaatsingen terug te brengen naar nul. De afgelopen drie jaar is – al dan niet als gevolg van dat beleid – een dalende lijn zichtbaar in zowel de capaciteit als de bezetting van JeugdzorgPlus plaatsen. Hierbij is sprake van een constant lagere bezetting van de capaciteit, waarbij die verhouding per JeugdzorgPlus aanbieder verschilt. Door de doorzettende daling en het in stand blijven van het verschil tussen bezetting en capaciteit ontstaat omzetverlies. Het tempo van afbouw is hierbij van belang.

Inmiddels hebben meerdere JeugdzorgPlus aanbieders gemeld dat deze ontwikkeling leidt tot continuïteitsproblematiek. De Jeugdautoriteit is bij meerdere JeugdzorgPlus aanbieders betrokken op diverse niveaus van het Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp[1]. De Jeugdautoriteit voert in het kader van vroegsignalering gesprekken met aanbieders, waaronder aanbieders van JeugdzorgPlus en kan, situatieafhankelijk, bijdragen aan het versterken van de (boven)regionale samenwerking tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s). Zodra sprake is van een zorgelijke situatie rond de continuïteit van zorg (de zogenoemde trede 3 situatie), volgt de Jeugdautoriteit als onafhankelijke en onpartijdige, toezichthoudende partij het proces en monitort de uitvoering van de plannen om de continuïteit te bevorderen of herstellen en de daarin omschreven rollen en verantwoordelijkheden. Vanuit deze rol heeft de Jeugdautoriteit in december 2021 een overzicht opgesteld van de ontwikkelingen in deze subsector en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geadviseerd landelijke regie te voeren op de afbouw van JeugdzorgPlus capaciteit. Het tempo waarin de instroom[2] daalt, is divers en past niet bij het haalbare tempo van afschaling van zorg en krimp van organisaties.

Uit onderzoek van de Jeugdautoriteit in juni 2022 bleek een verdere verslechtering van de financiële situatie bij aanbieders van JeugdzorgPlus. Betrokkenheid van de Jeugdautoriteit was op steeds meer plekken nodig om continuïteitsproblemen te voorkomen. Daarom heeft de Jeugdautoriteit op 1 juli 2022 een formeel signaal (zie bijlage 2) gestuurd aan de Staatssecretaris van VWS, de directeur Beleid van de VNG, alle JeugdzorgPlus aanbieders en de wethouders van de accounthoudende regio's voor JeugdzorgPlus. Dat toezichtsignaal ging in op de toegenomen continuïteitsrisico's die ook kunnen leiden tot een tekort aan zorg in de toekomst. Ook is het onduidelijk of en zo ja, waar voldoende alternatieven zijn voor JeugdzorgPlus. Er verblijven minder jeugdigen in JeugdzorgPlus, maar het is niet bekend waar de jeugdigen gebleven zijn die daar anders wel geplaatst zouden worden.

Dit maakt dat de Jeugdautoriteit van mening is dat de versnelde afbouw van capaciteit en bezetting van JeugdzorgPlus niet alleen maar positief is, maar ook tot problemen kan leiden voor de meest kwetsbare kinderen.

---

[1] Het Draaiboek continuïteit jeugdhulp | Convenant | Jeugdautoriteit is onderdeel van het Convenant Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp, dat op 1 juli 2021 is ondertekend door de BGZJ*, VNG en de ministeries van JenV en VWS (ook namens de Jeugdautoriteit) en op 19 juli 2021 is gepubliceerd in de Staatscourant.

[2] Instroom volgt na een machtiging voor gesloten jeugdhulp. Een verzoek tot JeugdzorgPlus kan worden ingediend door een gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, een gecertificeerde instelling of de Officier van Justitie. De kinderrechter beslist of een jongere JeugdzorgPlus nodig heeft.

Mede naar aanleiding van het signaal van de Jeugdautoriteit hebben het Ministerie van VWS, de VNG en Jeugdzorg Nederland (JZN) in bestuurlijke overleggen gesproken over de huidige situatie. De VNG en het Ministerie van VWS hebben behoefte aan een objectief actueel beeld van de subsector, op basis waarvan korte termijn oplossingen kunnen worden gezocht. Zij hebben de Jeugdautoriteit verzocht dat objectieve actuele beeld op te stellen. Dit rapport is de uitkomst van dit onderzoek.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling en onderzoeksvraag

Doel
Het doel van het onderzoek is drieledig:
- inzicht te verschaffen in de actuele situatie in de JeugdzorgPlus sector met betrekking tot capaciteit, bezetting en herkomst van cliënten en de geografische spreiding daarvan;
- een fictief effect weergeven bij een afbouw van de capaciteit naar 400 en naar 200 bedden, waarbij wordt uitgegaan van scenario's voor maximale reisafstand en de spreiding van de huidige instroom van cliënten;
- inzicht verschaffen in de zorgvormen die JeugdzorgPlus aanbieders leveren, die gerelateerd zijn aan jeugdzorg.

Onderzoeksvraag
Hoe ziet het huidige JeugdzorgPlus landschap er uit op het gebied van vraag, aanbod en spreiding daarvan, ten opzicht van het eerdere beeld uit 2020 en ten opzichte van mogelijke toekomstbeelden.

Deelvragen
1. Wat is de feitelijke capaciteit van JeugdzorgPlus bedden in het zorglandschap voor Jeugdzorgplus per 1 juli 2022 en gerelateerd aan de startfoto van Q1 2020 (bron: VNG)?
2. Wat is de bezetting van de feitelijke capaciteit per 1 juli 2022?
3. Wat is per locatie de jeugdzorgregio van herkomst van de cliënten per 1 juli 2022?
4. Wat is de spreiding van de feitelijke capaciteit op 1 juli 2022?
5. Wat is de spreiding van de cliënten naar herkomst totaal op 1 juli 2022?
6. Wat is de spreiding van de cliënten naar herkomst per locatie op 1 juli 2022?
7. Wat is het overige aanbod van alle door de betreffende aanbieders geleverde zorg die gerelateerd is aan jeugdzorg?
8. Welke specialisatie wordt geboden op de locaties?
9. Wat is de spreiding bij een capaciteit van 400 bedden? (uitgaande van een reisafstand van 50km en 100km)
10. Wat is de spreiding bij een capaciteit van 200 bedden? (uitgaande van een reisafstand van 50km en 100km)

2.2 Scope

Het onderzoek richt zich op de 11[3] huidige JeugdzorgPlus aanbieders en hun cliënten.
De weergave van de data en informatie betreft de situatie op 1 juli 2022.
Een vergelijking wordt gemaakt met de startfoto van de VNG, die data en informatie bevat over 2020.

[3] Tot 1 januari 2022 boden tien aanbieders JeugdzorgPlus. Sinds 1 januari 2022 zijn Almata en Via Jeugd twee afzonderlijke aanbieders geworden, waarmee 11 aanbieders in de scope van dit onderzoek zitten.

2.3 Werkwijze

Schriftelijke uitvraag

De 11 aanbieders van JeugdzorgPlus is in augustus 2022 gevraagd de benodigde informatie aan te leveren. Hierbij is gebruik gemaakt van een eerder gebruikt format voor een soortgelijke uitvraag in het kader van de betrokkenheid van de Jeugdautoriteit bij zorgelijke continuïteitsproblematiek. Naast dat format is een aanvullende set aan vragen gesteld. Aanvullend is de data uitgevraagd waarop de startfoto van 2020 was gebaseerd om een vergelijking te kunnen maken. Tot slot is informatie over de herkomst van jongeren die op basis van het Landelijk Transitiearrangement (LTA) in JeugdzorgPlus verblijven van de VNG verkregen.

Analyse data en informatie

De data en informatie is per locatie en in totaal berekend en weergegeven, waarop een analyse kon worden uitgevoerd. Aanvullend is de data waarop de startfoto van 2020 was gebaseerd naast de data gelegd om een ontwikkeling over de afgelopen twee jaar te kunnen zien.

Beantwoording onderzoeksvraag en deelvragen

Er is voor gekozen om de antwoorden op de feitelijke vragen zoveel als mogelijk visueel te maken. Daarbij wordt een uitleg gegeven en worden mogelijke relaties gelegd.

Aanvullende informatie

Met de beschikbare kennis en informatie bij de Jeugdautoriteit is het mogelijk aanvullende elementen weer te geven en te benoemen, die mogelijk van belang zijn. Deze informatie bevat disclaimers bij de data en factoren die niet in de opdracht zijn meegenomen, maar wel bepalend zijn voor een volledig beeld. Deze aanvullende informatie is verzameld en komt in het rapport terug bij de diverse onderdelen, of in de conclusie.

3. Resultaten

De vragen die door VWS en de VNG gesteld zijn, worden zo veel mogelijk beantwoord in visualisaties. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vragen over bezetting, capaciteit, herkomst van de jongeren en spreiding. Bij de capaciteit is uitgegaan van de feitelijk beschikbare capaciteit, die voor alle aanbieders bekend is. Deze wijkt soms af van de zogenoemde 'erkende' of 'toegekende' capaciteit, waar geen eenduidige definitie van bekend is, maar waar van kan worden vermoed dat dit gaat om de capaciteit die in contracten als wenselijk is afgesproken.

De Jeugdautoriteit is van mening dat het noodzakelijk is naast JeugdzorgPlus ook te kijken naar welke andere vormen van jeugdzorg op de locaties worden aangeboden. Afbouw van de ene zorgvorm kan gevolgen hebben voor de continuïteit van een andere zorgvorm. Tot slot zijn specialisaties die passen bij de huidige vraag opgevraagd. Van meerdere locaties is die specialisatie bekend en die zijn dan ook in een aparte paragraaf opgenomen.

Omdat het kind voor de Jeugdautoriteit centraal staat, wordt eerst ingegaan op de weergave van de herkomst van jongeren.

Opmerkingen bij de beantwoording van de vragen
Gevraagde vergelijkingen met de startfoto 2020 van de VNG zijn niet zuiver. Dat heeft te maken met het feit dat voor de startfoto gebruikte definities niet beschikbaar zijn en de data voor die startfoto over verschillende periodes zijn uitgevraagd en weergegeven. Soms is een vergelijking toch opgenomen om hiermee wel een globaal beeld te schetsen van een mogelijke ontwikkeling.

Op 1 juli 2022 verbleven 513 jongeren in een JeugdzorgPlus voorziening bij een capaciteit van 684 plaatsen. Daarnaast verbleven 15 jeugdigen in een JeugdzorgPlus voorziening op basis van het LTA.
De vraag hoe de capaciteit gespreid zou moeten worden bij een aantal van 200 plaatsen of een aantal van 400 plaatsen is niet te beantwoorden zonder beleidskeuzes. De spreiding van het aanbod en daarmee de afstand tot de doelgroep is één van de keuzes die gemaakt moeten worden, maar andere factoren spelen een belangrijke rol:

- De huidige vraag naar JeugdzorgPlus en de ontwikkeling ervan op middellange en lange termijn.
- De vraag daarbinnen naar de specialisaties
- De aanwezigheid van andere zorgvormen en voorzieningen, die gerelateerd zijn aan jeugdzorg met verblijf (onderwijs, voor de behandeling noodzakelijke andere zorg)
- De beschikbaarheid van alternatieve zorg voor JeugdzorgPlus
- De beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel
- De hoogte van frictiekosten bij afbouw per locatie

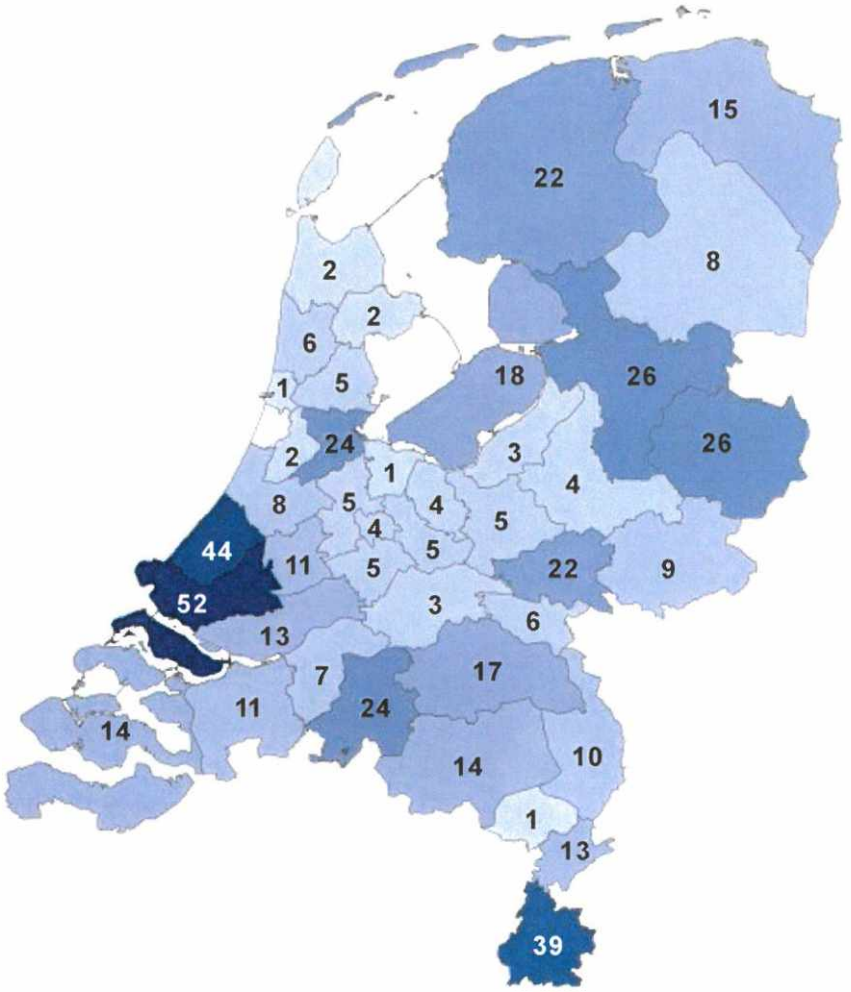
De Jeugdautoriteit is van mening dat bij een keuze voor spreiding rekening moet worden gehouden met deze diversiteit aan factoren en dat deze in samenhang moeten worden bezien. Beleidskeuzes moeten bepalen hoe deze naar zwaarte te wegen.

3.1 Jeugdzorgregio van herkomst totaal per 1 juli 2022

Opmerking bij de gegevens en weergave
Bij het tonen van de herkomstregio van de jongeren die op 1 juli 2022 in de JeugdzorgPlus verblijven, is uitgegaan van een juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel. Dit betreft een momentopname van peildatum 1 juli 2022 en is derhalve over een langere periode aan verandering onderhevig.

Met de kleurschakering is de verhouding in de aantallen tussen regio's van herkomst zichtbaar gemaakt. Een regio is wit als van daaruit geen jongeren in JeugdzorgPlus zijn geplaatst.

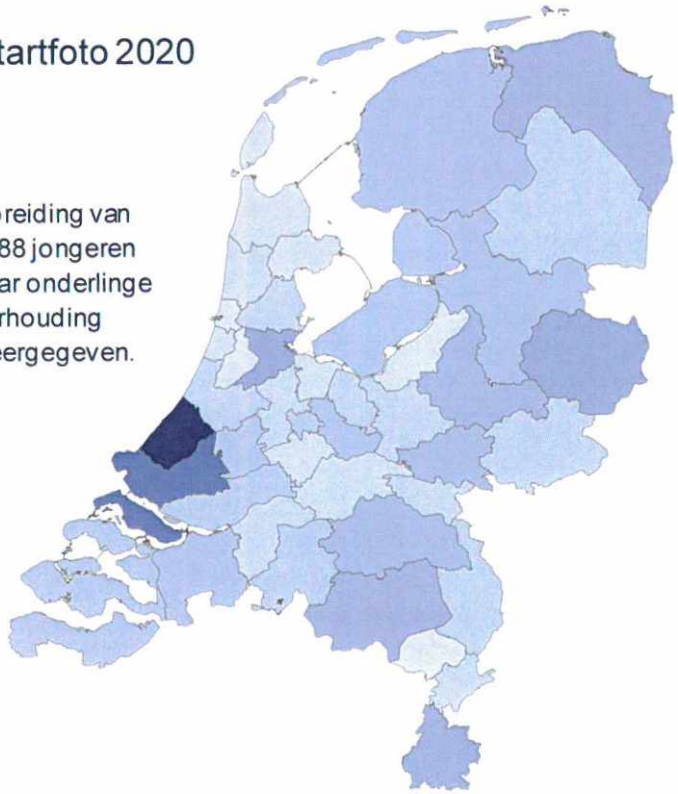
Duiding
Op 1 juli 2022 bevonden 513 jongeren zich in een JeugdzorgPlus instelling op grond van regionale contracten. Uit de gegevens blijkt dat vanuit 9 regio's meer dan 20 jongeren in JeugdzorgPlus worden geplaatst, met een uitschieter van 52 in Rotterdam, gevolgd door Haaglanden met 44 en Zuid-Limburg met 39.
Mogelijke verklaringen voor de soms grote verschillen kunnen onder andere gerelateerd zijn aan kenmerken van de populatie en omgevingsfactoren, de uitvoering van gemeentelijk beleid rond plaatsing in gesloten jeugdzorg, de organisatie en effectiviteit van zorg in het voorveld, de aanwezigheid van alternatieven voor gesloten jeugdzorg of de individuele beoordeling van kinderrechters. Ook is niet bekend om welke jeugdigen het gaat en hoe lang zij al in JeugdzorgPlus verblijven.
Dit alles is niet onderzocht en om te bepalen wat de aantallen zeggen, is diepgaander onderzoek nodig.



3.2 Jeugdzorgregio van herkomst t.o.v. startfoto 2020

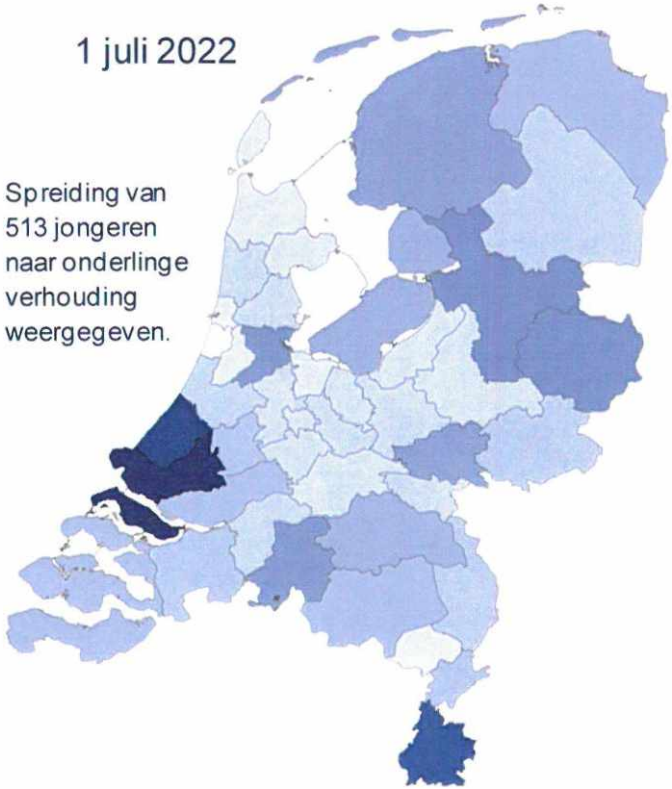
Startfoto 2020

Spreiding van 1888 jongeren naar onderlinge verhouding weergegeven.



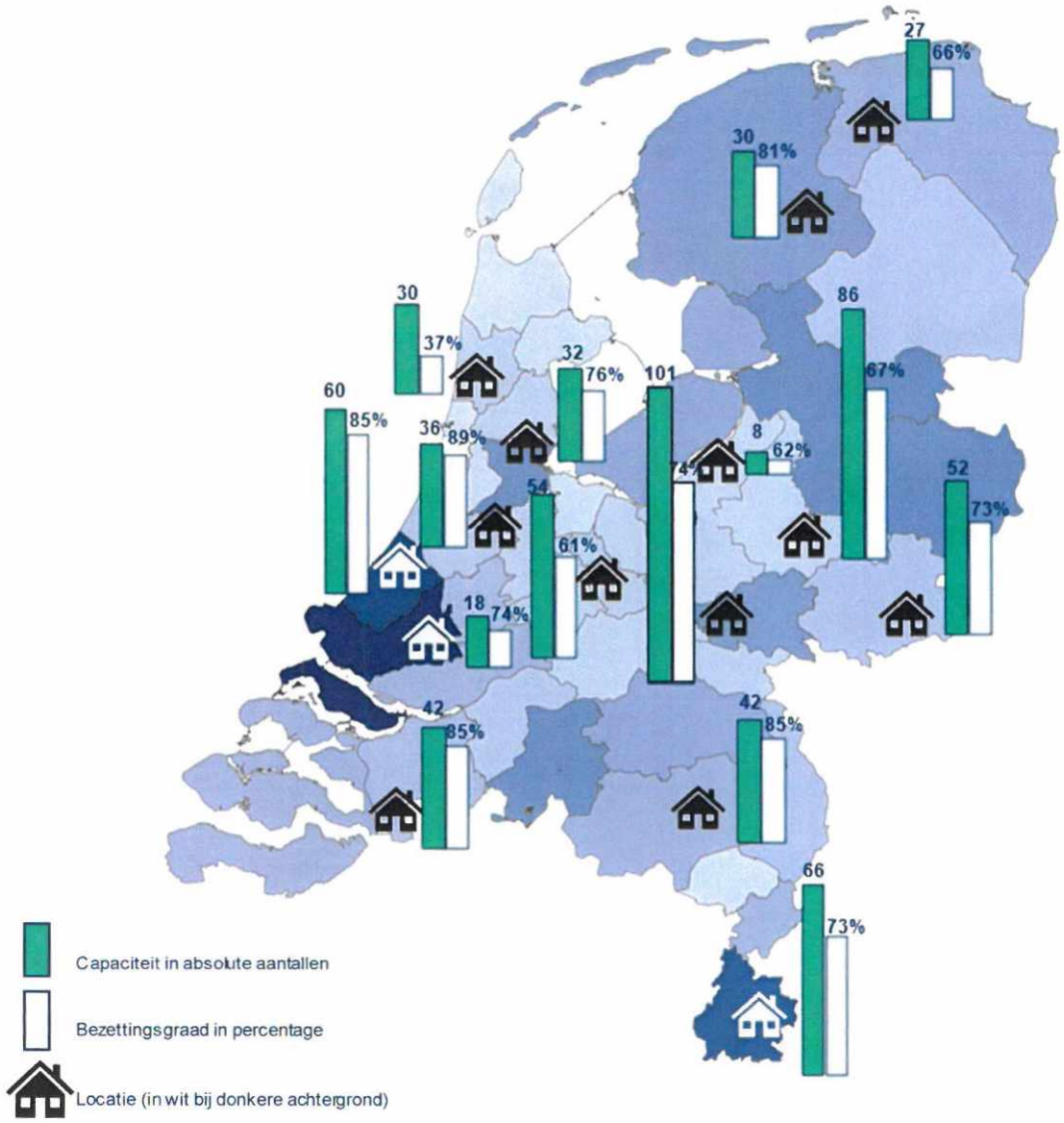
1 juli 2022

Spreiding van 513 jongeren naar onderlinge verhouding weergegeven.



Een vergelijking van herkomstregio is op basis van de data niet zuiver. De gegevens van 1 juli 2022 betreffen de 513 jongeren die op die peildatum in een JeugdzorgPlus instelling verbleven o.b.v. regionale contracten. De gegevens over 2020 betreffen alle jongeren die in de eerste drie kwartalen van dat jaar in JeugdzorgPlus verbleven bij elkaar opgeteld, namelijk 1888. Bij de uitvraag voor 2020 was bekend dat de herkomst van de jongeren niet goed geregistreerd was. Toch is er voor gekozen de informatie hier naast elkaar te tonen om eventuele ontwikkeling in de spreiding globaal te laten zien. Hierbij valt op dat de spreiding in Q1 t/m Q3 van 2020 verhoudingsgewijs gelijkmatiger was dan op 1 juli 2022. De uitschieters zijn ook in 2020 Haaglanden met 235 en Rijnmond met 141 over het gehele jaar ten opzichte van 44 resp. 52 op 1 juli 2022. Uit de overige regio's kwamen in Q1 t/m Q3 van 2020 minder dan 90 jongeren per regio in JeugdzorgPlus.

3.3 Capaciteit en bezetting per 1 juli 2022



De totale feitelijke capaciteit van JeugdzorgPlus bedden per 1 juli 2022 is 684. De gemiddelde bezetting daarvan is in totaal 73%. Hierin is dus wederom een daling zichtbaar t.o.v. eerder gepresenteerde data.

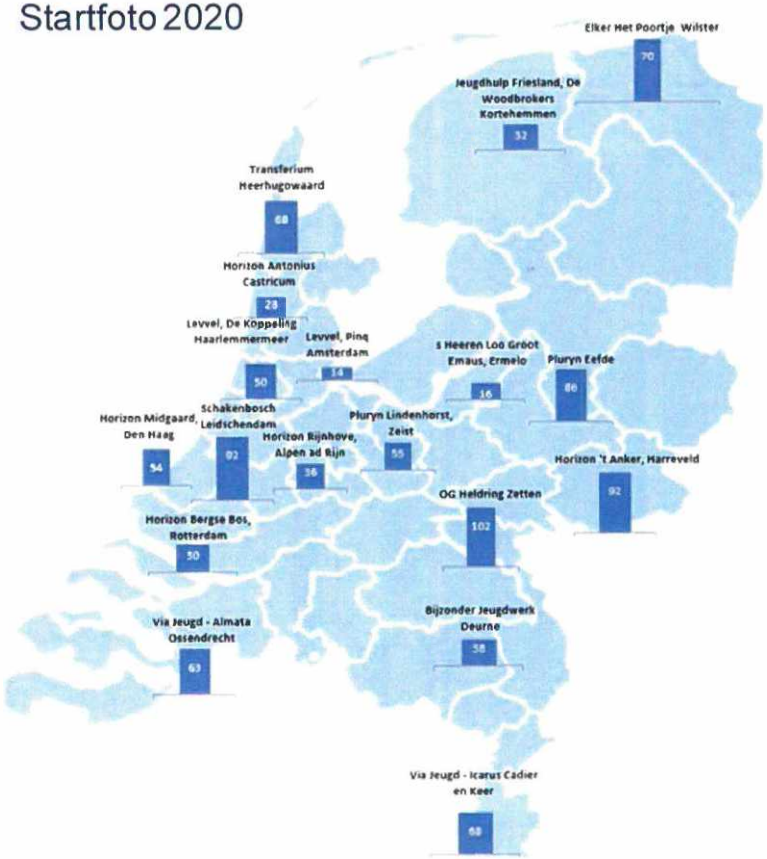
In het plaatje worden de afzonderlijke locaties weergegeven, met daarbij de feitelijke capaciteit op 1 juli 2022 (in groen) in absolute aantallen afgezet tegen de gemiddelde bezettingsgraad op diezelfde datum (in wit) in percentages.

Door ook de in 3.1 gebruikte visuele weergave van de concentratie van jongeren op basis van herkomstregio weer te geven, is de verhouding tussen dat gegeven, de capaciteit en bezettingsgraad zichtbaar. Het is echter niet zo dat er een directe relatie is, omdat jongeren niet zonder meer geplaatst worden in de JeugdzorgPlus instelling die het dichtst bij is (zie bijlage 1). Dat kan o.a. verklaard worden door de gewenste/benodigde specialisatie (zie 3.6), een combinatie van andere aanwezige zorg (zie 3.5) of andere persoonlijke overwegingen.

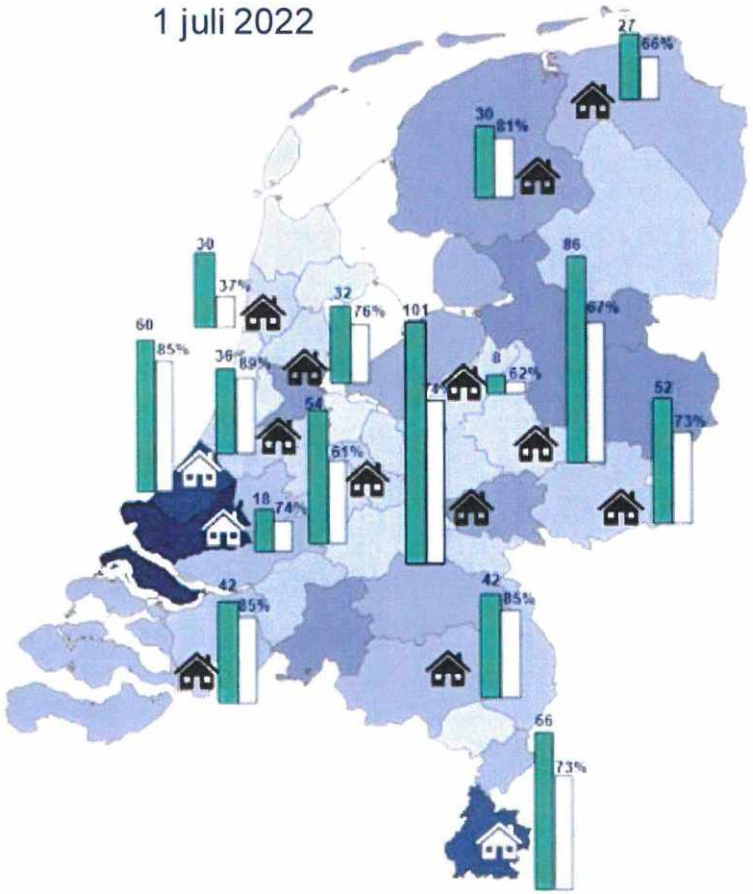
Desalniettemin laat dit plaatje zien dat er relatief veel aanbod is op plekken waar minder vraag is. Ook laat dit plaatje zien dat op 14 van de 15 locaties de bezetting niet meer is dan 85%. Bij een oordeel hierover moeten de verschillende financieringsvormen per locatie en contractuele afspraken over het tijdspad qua afbouw in beschouwing worden genomen. Dit maakt echter geen onderdeel uit van de uitvraag van dit onderzoek.

3.4 Capaciteit per 1 juli 2022 t.o.v. startfoto 2020

Startfoto 2020

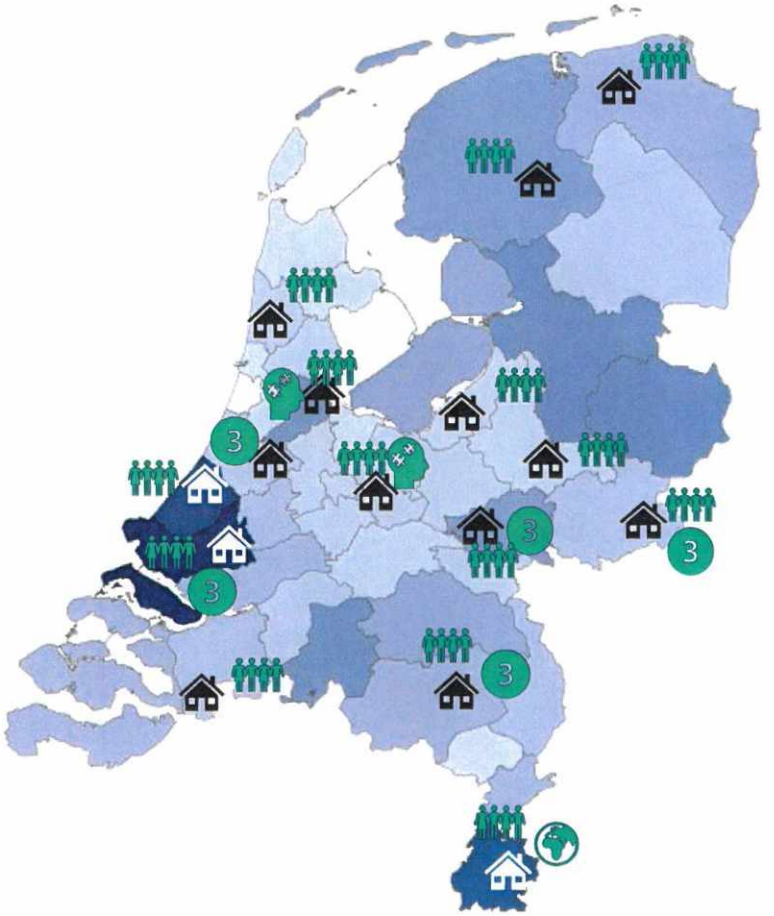


1 juli 2022



Bij een vergelijking van de capaciteit tussen 2020 en 1 juli 2022 dient rekening te worden gehouden met het feit dat onduidelijk is welke definities zijn gehanteerd in 2020. De term 'toegekende capaciteit' wordt ook wel gebruikt, maar daar is geen eenduidige definitie van. De Jeugdautoriteit gaat uit van de feitelijke capaciteit die inzetbaar is op 1 juli 2022, in totaal 684. In 2020 was het getoonde aantal 984.
NB: na 2020 zijn meerdere locaties gesloten en heeft herallocatie plaatsgevonden.
De startfoto is een kopie uit de betreffende publicatie en bevat daarmee oude namen van instellingen.

3.5 Aanbod overige jeugdzorg op JeugdzorgPlus terrein op 1 juli 2022

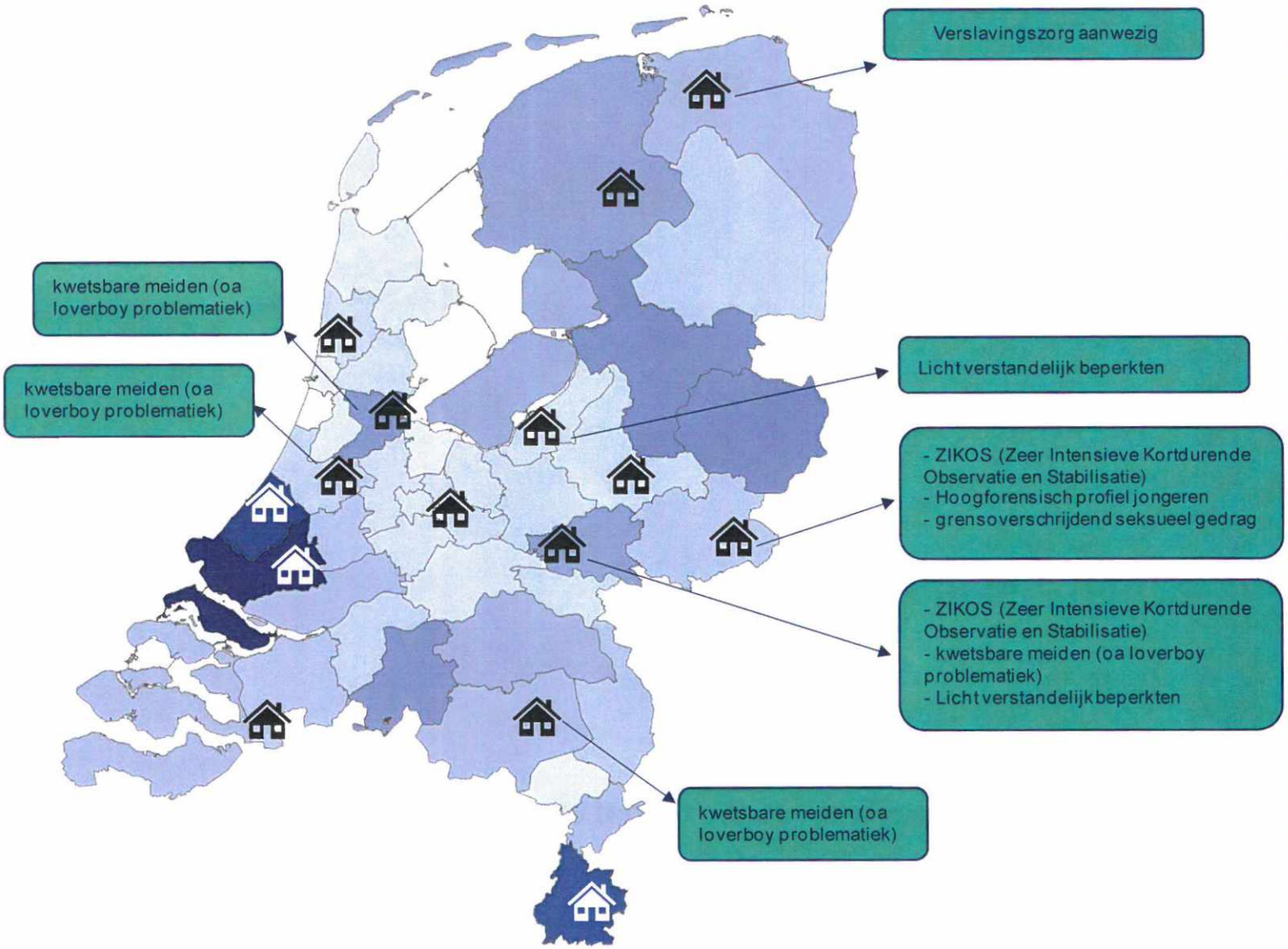




Het merendeel van de JeugdzorgPlus aanbieders biedt naast JeugdzorgPlus ook ambulante zorg. Circa de helft biedt ook pleegzorg en gezinshuizen en de helft biedt kleinschalig open verblijf. Vier aanbieders bieden crisisopvang.

In dit plaatje zijn de zorgvormen aangegeven die op de JeugdzorgPlus *locaties* worden geboden (volgens opgave van de aanbieders). De samenhang tussen deze zorgvormen is van belang bij keuzes over capaciteit en aanbod van zorg.

3.6 Specialisaties



Voor bepaalde problematiek is zeer specialistische zorg benodigd, of een bepaalde omgeving, die veiligheid en afzondering vereist. De in dit plaatje opgenomen specialisaties zijn gebaseerd op de eigen opgave van de JeugdzorgPlus instellingen. Op dit moment wordt in opdracht van VWS onderzoek uitgevoerd waar naar alle waarschijnlijkheid een completer beeld uit zal komen.
De zorgvormen worden door gespecialiseerde krachten geleverd. Bij eventuele keuzes die gemaakt worden over capaciteit en spreiding, dient rekening te worden gehouden met de beschikbaarheid van gekwalificeerd en ervaren personeel voor bepaalde specialisaties.

3.7 Aanbod alternatieven voor JeugdzorgPlus

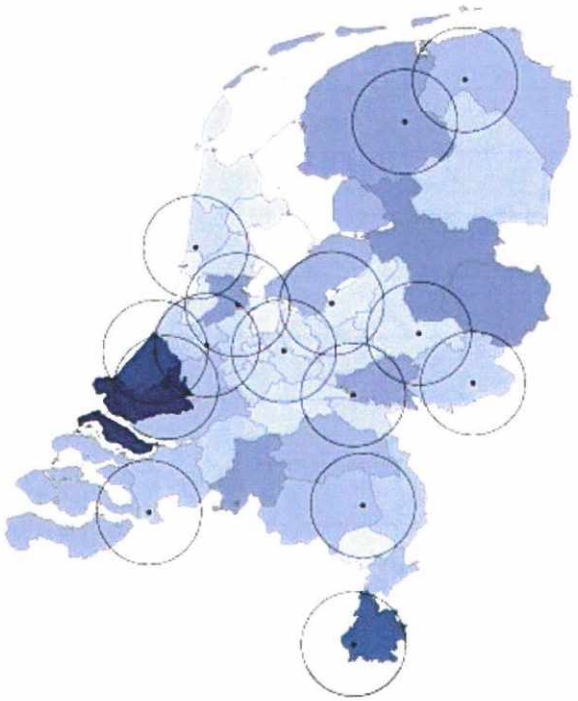
Meerdere aanbieders van JeugdzorgPlus hebben in de afgelopen periode geïnvesteerd in alternatief aanbod voor JeugdzorgPlus. Hieronder wordt aangegeven welke alternatieven inmiddels door welke aanbieders worden geboden. Naast deze alternatieven worden ook verschillende behandelmethoden aangeboden, waaronder Multisysteemtherapie. Vanwege de diversiteit van die behandelmethoden zijn die hier niet apart in opgenomen.

JeugdzorgPlus aanbieder	Intensieve open behandelgroepen	Kleinschalige woonvoorziening[4]	Intensief ambulante jeugdhulp
Almata			
Elker	✓	✓	✓
Jeugdhulp Friesland	✓	✓	✓
iHUB		✓	✓
Levvel	✓	✓	✓
Pluryn	✓	✓	
Schakenbosch	✓	✓	
's Heerenloo	✓		
Via Jeugd			✓
Vigo	✓	✓	✓

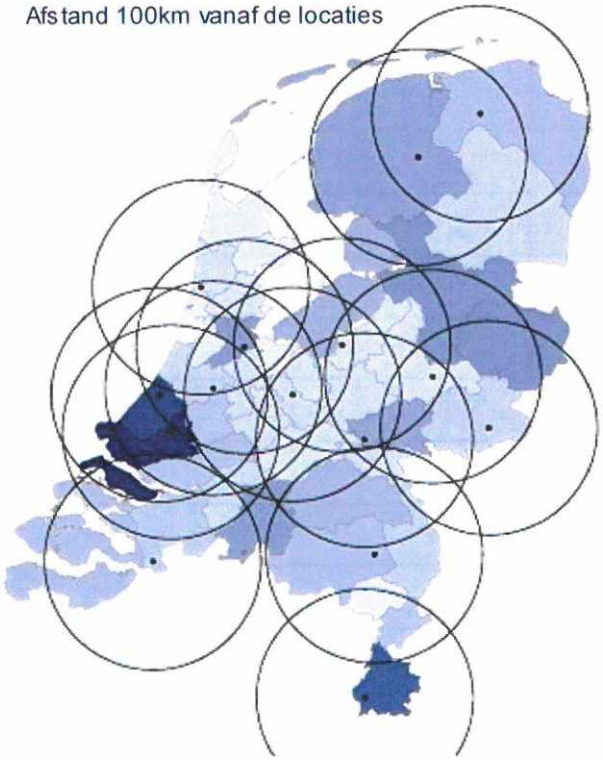
[4] NB: Parlan heeft de JeugdzorgPlus in 2021 geheel omgebouwd naar kleinschalige woonvoorzieningen en is daarom niet als JeugdzorgPlus aanbieder in de overige onderdelen meegenomen.

3.8 Spreiding met een maximale reisafstand

Afstand 50km vanaf de locaties



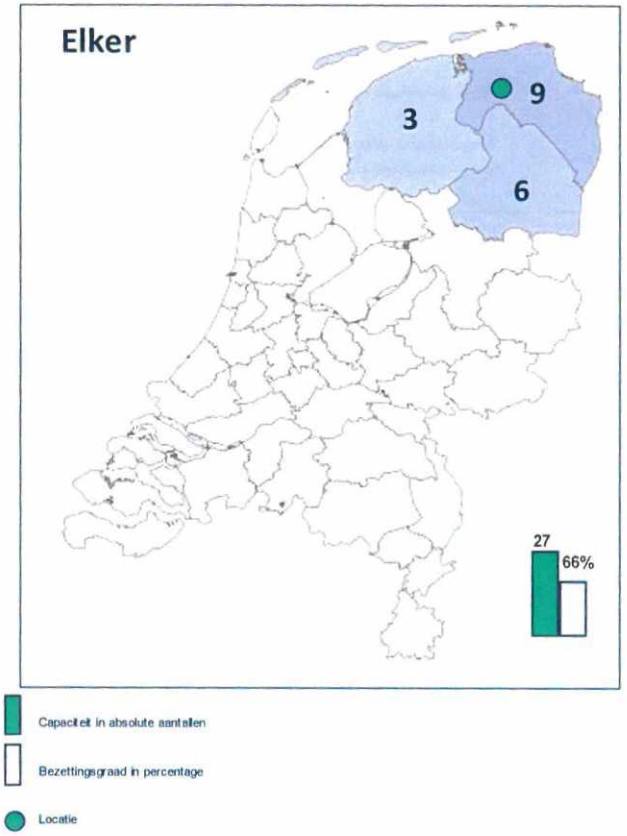
Afstand 100km vanaf de locaties

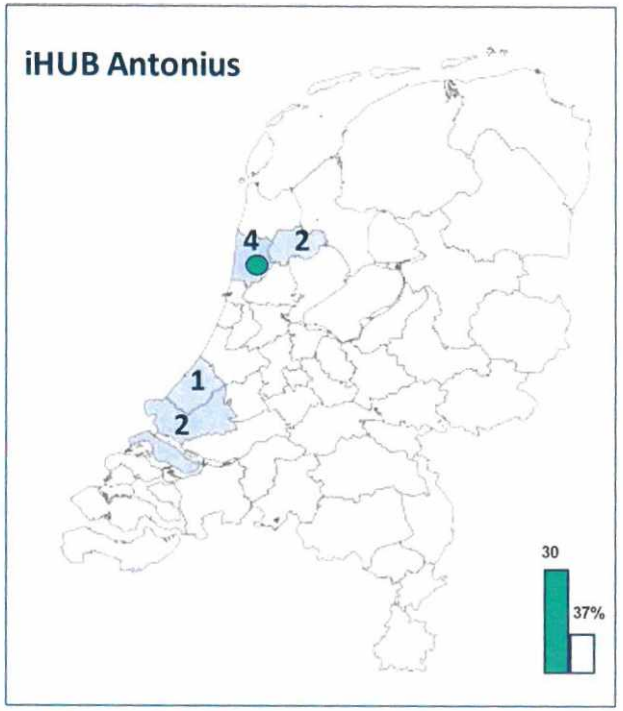


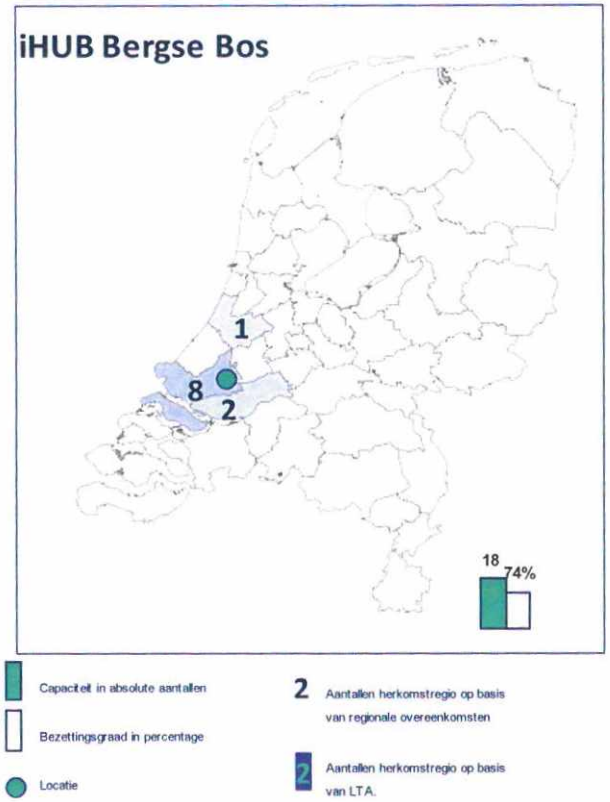
Hoewel er geen maximale reisafstand wettelijk of anderszins is vastgelegd, kan het een factor zijn in het maken van keuzes voor capaciteit en spreiding van JeugdzorgPlus. Daarom is in bovenstaande plaatjes, uitgaande van de herkomst van de huidige populatie in JeugdzorgPlus de dekking per locatie aangegeven met een reisafstand van 50km en een reisafstand van 100km. Uit de gegevens in bijlage 1 blijkt echter dat een reisafstand van 100 of 200km geen uitzondering is.

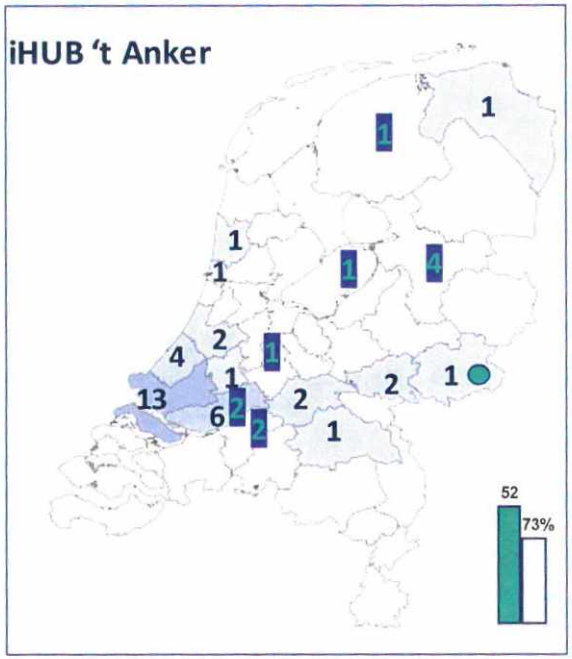
NB: factoren als specialisaties en beschikbaarheid van andere zorgvormen zijn in deze plaatjes niet meegenomen.

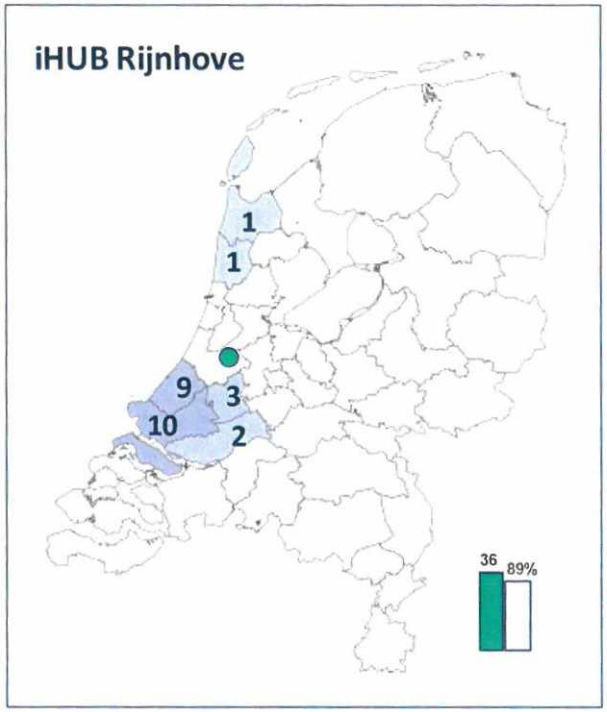
Bijlage 1 Herkomstregio per locatie

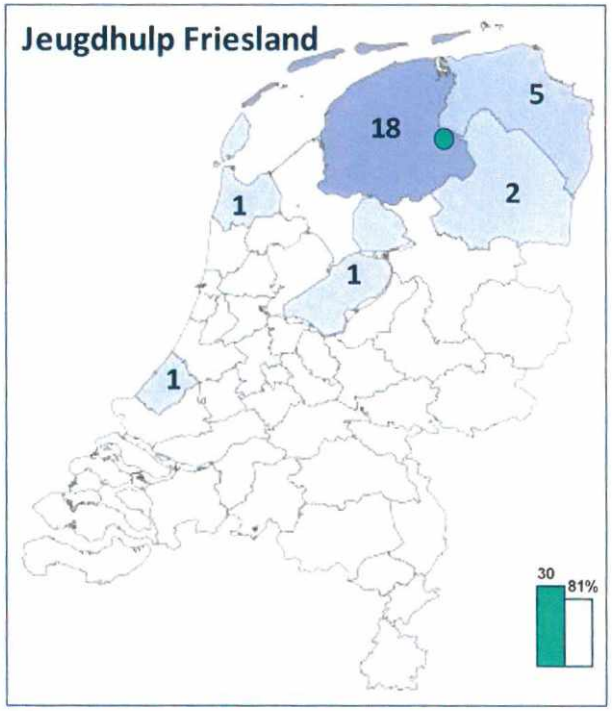





iHUB Bergse Bos
1
8
2
18
74%
Capaciteit in absolute aantallen
Bezettingsgraad in percentage
Locatie
2
Aantallen herkomstregio op basis van regionale overeenkomsten
2
Aantallen herkomstregio op basis van LTA.


iHUB 't Anker
1
1
1
1
1
4
2
4
1
1
13
6
2
2
2
1
2
1
52
73%

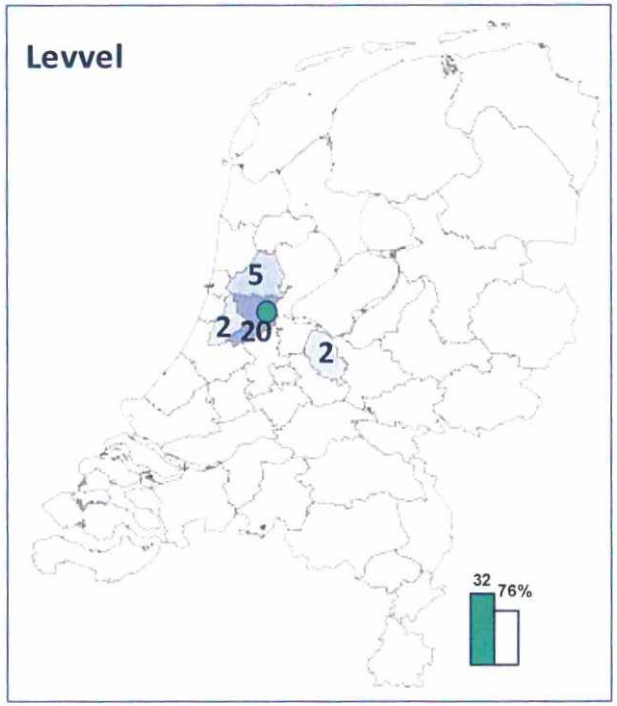


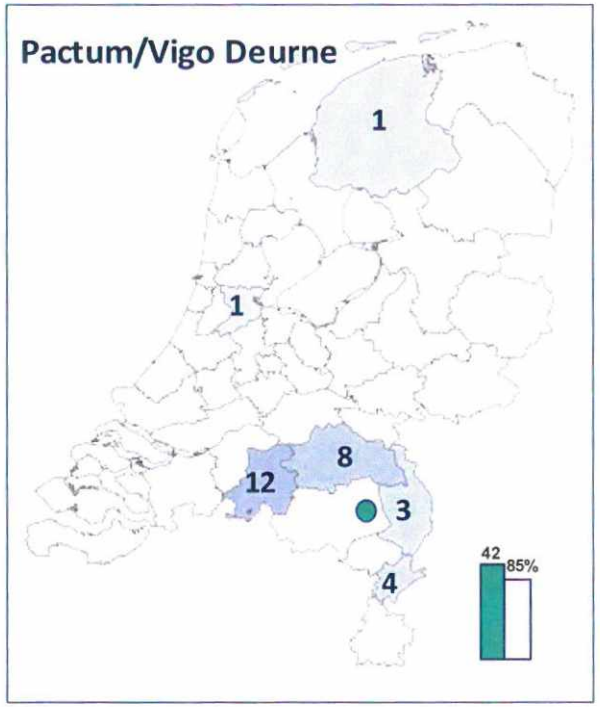


Capaciteit in absolute aantallen

Bezettingsgraad in percentage

Locatie

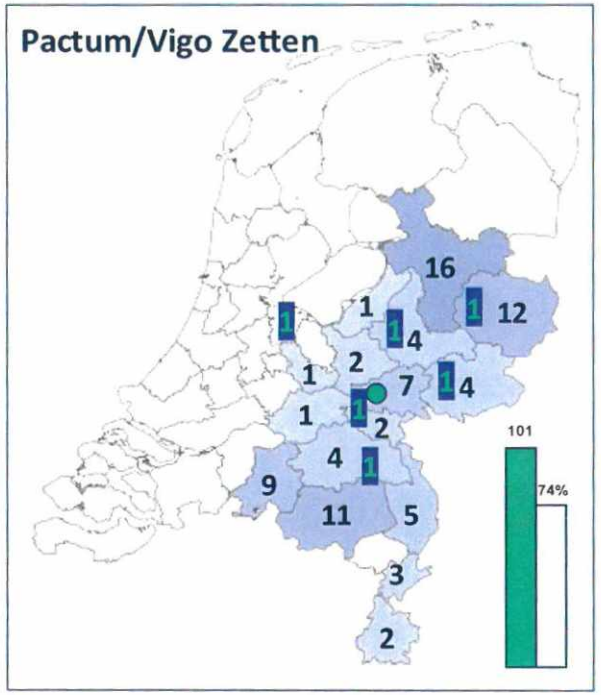


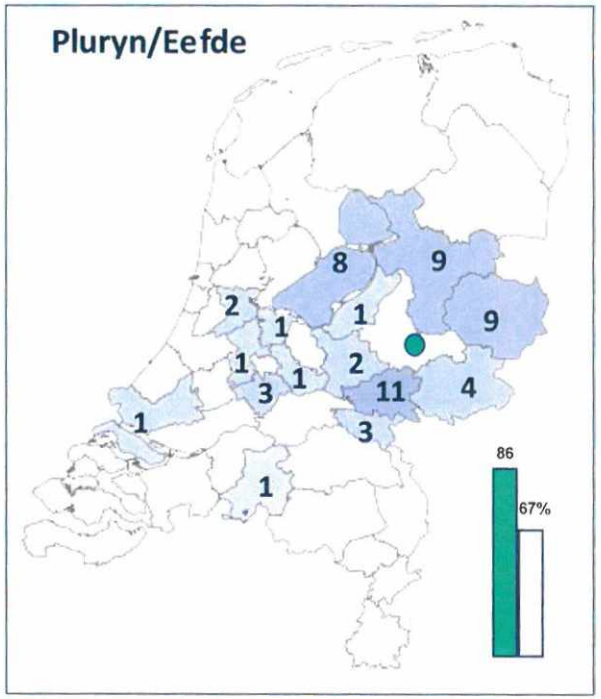


Capaciteit in absolute aantallen

Bezettingsgraad in percentage

Locatie





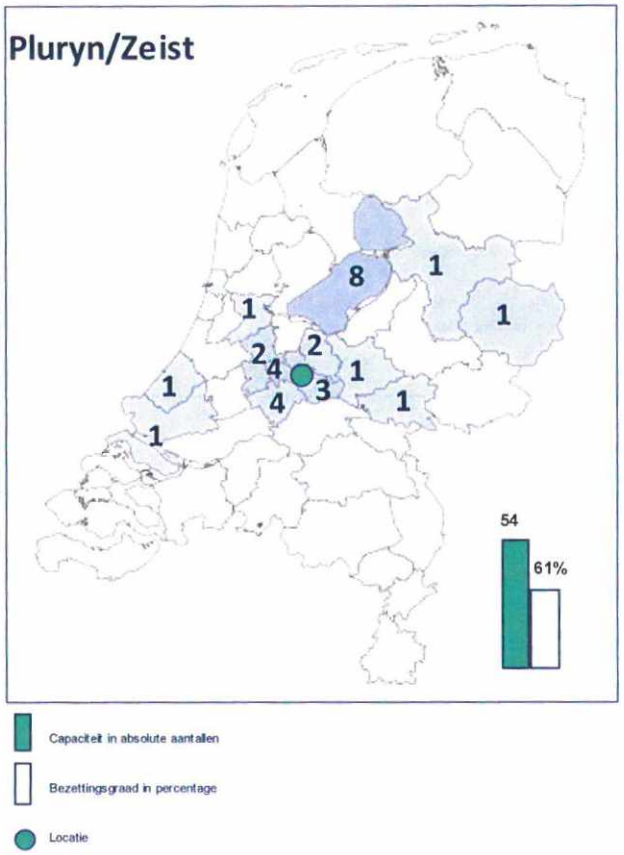
Capaciteit in absolute aantallen

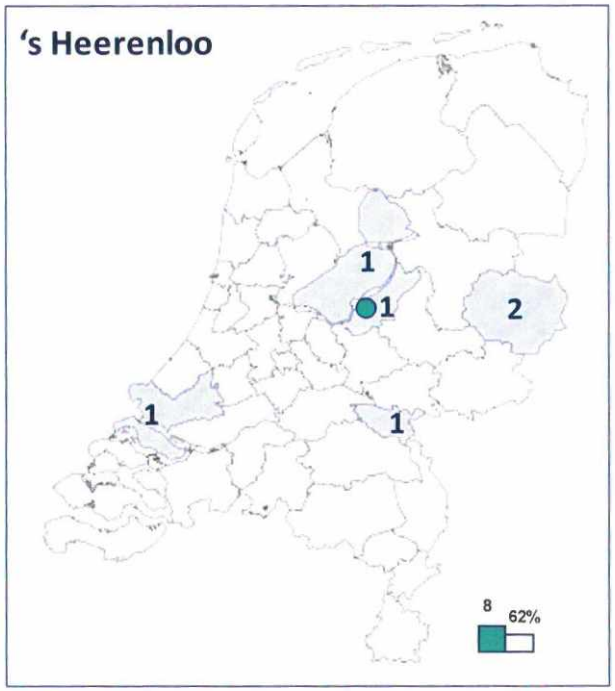
Bezettingsgraad in percentage

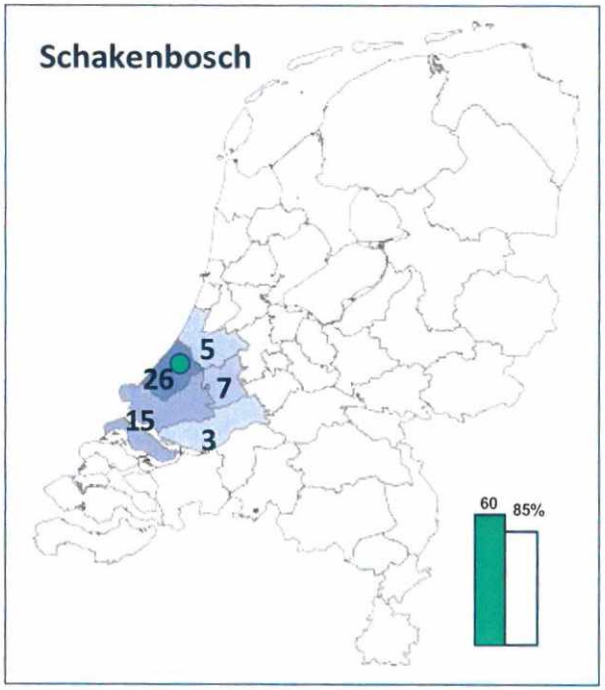
Locatie

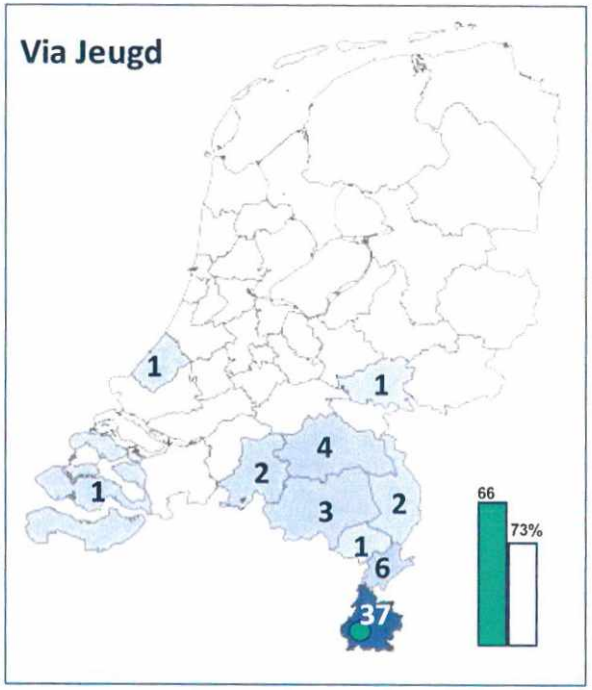
2 Aantallen herkomstregio op basis van regionale overeenkomsten

2 Aantallen herkomstregio op basis van LTA.


Pluryn/Zeist
8
1
1
1
2
4
2
1
4
3
1
1
1
54
61%
Capaciteit in absolute aantallen
Bezettingsgraad in percentage
Locatie


's Heerenloo
1
1
2
1
1
8
62%

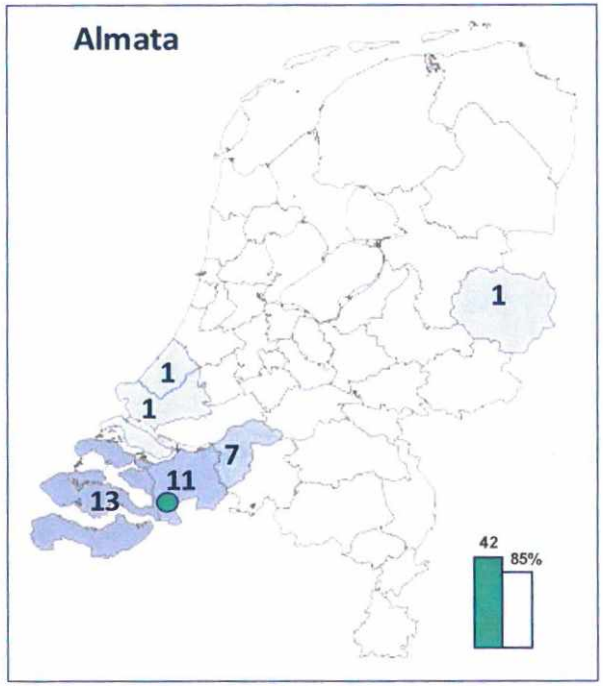




Capaciteit in absolute aantallen

Bezettingsgraad in percentage

Locatie



Capaciteit in absolute aantallen

Bezettingsgraad in percentage

Locatie

Bijlage 2 Signaal Jeugdautoriteit

Jeugdautoriteit

Aan: De staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
dhr. M. van Ooijen
Directeur Beleid, Inclusieve Samenleving en Financiën van de VNG, mw. A. Rabarison
De wethouders van de accounthoudende regio's voor JeugdzorgPlus
De aanbieders van JeugdzorgPlus
Cc: Directeur Jeugd van het ministerie van VWS, mw. M. A. Kleiboer

Jeugdautoriteit
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

Datum 1 juli 2022
Onderwerp Signaal Continuïteitsrisico's JeugdzorgPlus

Geachte dames en heren,

In december 2021 heb ik de directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een memo gestuurd over de ontwikkeling van de capaciteit van JeugdzorgPlus en de mogelijke risico's voor de continuïteit van JeugdzorgPlus. Uit dit memo bleek dat zowel de capaciteit als de bezettingsgraad van JeugdzorgPlus zodanig snel dalen, dat dit leidt tot een risico op (boven)regionale discontinuïteit van deze vorm van jeugdzorg.

In dit toezichtsignaal informeer ik u over de recente stand van zaken. Daaruit blijkt dat de daling in capaciteit en bedbezetting zodanig zijn, dat de risico's op discontinuïteit, die ik in mijn memo van december 2021[5] heb geschetst, de afgelopen maanden zijn toegenomen. Ik constateer dat landelijke regie op JeugdzorgPlus op korte termijn

[5] U treft dit memo voor de volledigheid in de bijlage aan.

noodzakelijk is om te voorkomen dat voorziening ongecontroleerd worden afgebouwd, waardoor continuïteit van zorg aan de kwetsbare jongeren in de JeugdzorgPlus niet kan worden gegarandeerd. Voor die landelijke regie is samenwerking tussen het ministerie van VWS, de VNG, de betrokken accounthoudende regio's en de aanbieders van JeugdzorgPlus noodzakelijk. Lastige keuzes over een gecontroleerde afbouw van JeugdzorgPlus zijn noodzakelijk om te voorkomen dat liquiditeitsproblemen bij een aantal instellingen leiden tot faillissementen. Daarmee dreigt discontinuïteit van zorg voor jeugdigen en komt ook de beschikbaarheid van JeugdzorgPlus in gevaar. Ik pleit voor een gezamenlijke aanpak om te voorkomen dat partijen (te lang) op elkaar gaan wachten of geen actie ondernemen in de verwachting dat anderen aan zet zijn.

Ik schets in deze brief eerst de ontwikkelingen in de capaciteit, bezetting en bezettingsgraad JeugdzorgPlus. Vervolgens ga ik in op een aantal financiële ontwikkelingen in de JeugdzorgPlus. Ik eindig deze brief met een conclusie over de lange termijn strategie.

1. Vraag naar JeugdzorgPlus.

Er is een afname zichtbaar van de vraag naar Jeugdzorg Plus capaciteit, zoals blijkt uit de daling van het aantal plaatsingen van 2017 tot en met 2021 (tabel 1). Ook in de eerste helft van 2022 is er sprake van een sterke afname van het aantal plaatsingen in JeugdzorgPlus.

Tabel 1. Ontwikkeling vraag naar Jeugdzorg Plus

	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal plaatsingen	1924	1720	1701	1366	1175
Aantal unieke jongeren	1537	1433	1382	1128	1029

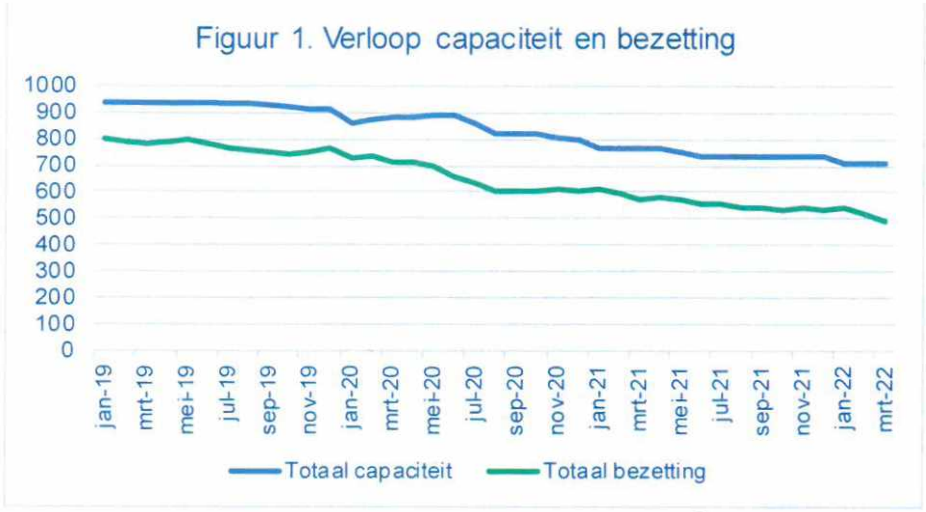
Bron: www.nji.nl

De afname van de vraag naar JeugdzorgPlus is deels het gewenste gevolg van de ontwikkeling waarbij gemeenten en regio's streven naar alternatieve, meer kleinschalige vormen van gesloten jeugdzorg. Deels is deze afname mogelijk ook ongewenst. De afname van de vraag is gedeeltelijk ook het gevolg van de coronacrisis, omdat tijdens de crisis verwijzingen vanuit ambulante zorgaanbieders uitbleven. Het is niet duidelijk waar deze jongeren zich nu in de keten bevinden. Mogelijk zitten zij in een andere voorziening. Gezien de onder druk staande capaciteit en tekorten aan bij voorbeeld personeel en de daardoor ontstane wachtlijsten, is het echter de vraag of dat het geval is. In het ideale scenario ontvangen deze jongeren elders meer passende vormen van zorg, maar het is ook denkbaar dat zij uit de zorgketen zijn verdwenen[6].

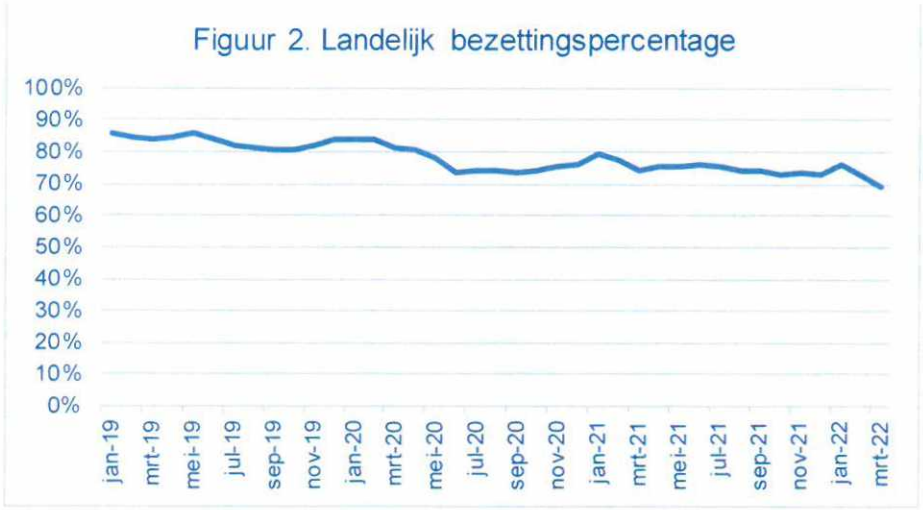
2. Capaciteit, bezetting en de bezettingsgraad.

In Figuur 1 vindt u de ontwikkeling in capaciteit en bezetting van JeugdzorgPlus van februari 2019 tot en met maart 2022. In figuur 2 vindt u het landelijke bezettingspercentage JeugdzorgPlus.

[6] Bij plaatsing van een jongere in een voorziening niet wordt geregistreerd of deze voorziening ook de meest bij de problematiek passende voorziening is.



Bron: Jeugdautoriteit, op basis van een uitvraag bij alle aanbieders van JeugdzorgPlus[7]



Bron: Jeugdautoriteit, op basis van een uitvraag bij alle aanbieders van JeugdzorgPlus

Zoals u ziet in figuur 2 is de bezettingsgraad na (mijn memo) van december jl. scherp gedaald. Concreet zijn capaciteit en bezettingsgraad van februari 2020 (moment startfoto JeugdzorgPlus VNG) naar november 2021 (moment van onze memo eind 2021) tot en met maart 2022 als volgt gedaald:

Tabel 2. Ontwikkeling capaciteit, bezetting en bezettingsgraad Jeugdzorg Plus

[7] De cijfers zijn door de Jeugdautoriteit op verzoek van het ministerie van VWS bij de aanbieders opgevraagd. Voor figuur 1, 2 en 3 gelden de volgende beperkingen:

- We hebben ons gebaseerd op de door de aanbieders aangeleverde data. (Deze wijken enigszins af van de data in ons memo van december 2021; destijds hebben wij gebruik gemaakt van landelijke cijfers van de VNG)
- We hebben ons sec gefocust op de ontwikkeling in de JeugdzorgPlus. Mutaties op andere zorgvormen (bijvoorbeeld verminderde instroom in open groepen en ontwikkeling ambulante producten), zijn door ons buiten beschouwing gelaten.
- één aanbieder heeft data aangeleverd vanaf 1 januari 2021 (periode 1 januari 2019- 31 december 2020 ontbreekt voor deze aanbieder derhalve in de data)

	Februari 2020	November 2021	Maart 2022
Capaciteit	872	733	710
Bezetting	733	539	492
Bezettingsgraad (%)	84	74	69

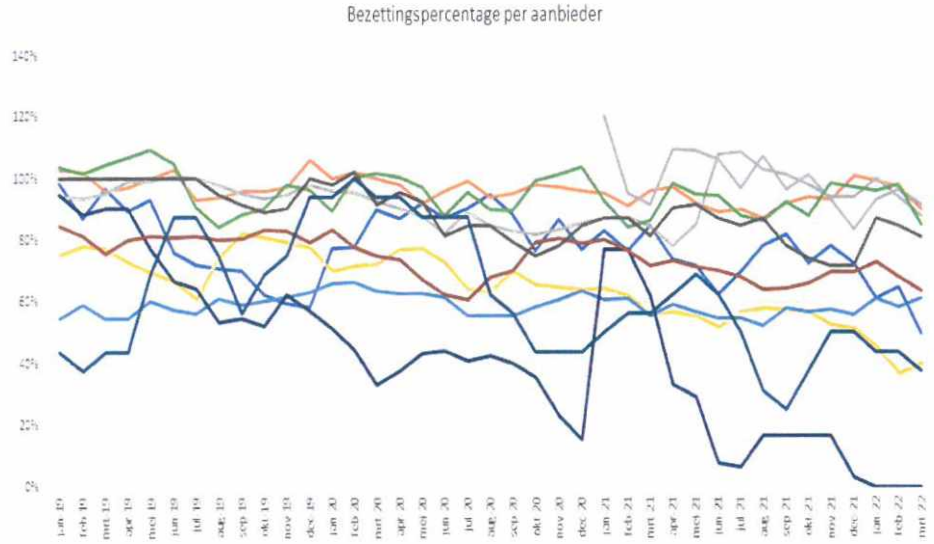
Bron: Jeugdautoriteit, op basis van een uitvraag bij alle JeugdzorgPlus aanbieders in juni 2022.

Mede gelet op de ontwikkelingen in JeugdzorgPlus en onze zorgen over de continuïteit, ontwikkelt de Jeugdautoriteit een monitor om onder meer per regio de ontwikkelingen in capaciteit, bedbezetting, voorgenomen afbouw en bij voorkeur ook de alternatieven voor JeugdzorgPlus te volgen. Afbouw van JeugdzorgPlus is immers alleen verantwoord mogelijk als er voldoende alternatieven beschikbaar zijn voor de kwetsbare jongeren voor wie deze hulp noodzakelijk is.

3. Financiële ontwikkelingen JeugdzorgPlus.

Er zijn op dit moment, net als in december 2021 zes van de tien aanbieders van JeugdzorgPlus bij de Jeugdautoriteit in casuïstiek. Bij elkaar omvatten deze aanbieders ongeveer 62% van de totale JeugdzorgPlus capaciteit die momenteel beschikbaar is.

Uit figuur 3 hieronder blijkt dat de afbouw van de bezettingsgraad niet beperkt blijft tot een aantal aanbieders, maar een landelijk verschijnsel is. Onze verwachting is daarom dat de financiële problematiek bij de JeugdzorgPlus aanbieders verder zal toenemen. In veel gevallen worden zij gefinancierd op basis van een bezettingsgraad van 95%. Als de bezettingsgraad lager is, worden zij daarvoor niet gecompenseerd, terwijl afbouw van de voorziening vaak niet op korte termijn mogelijk is.



Op basis van de cijfers van de bezettingsgraad hebben wij de landelijke financiële tekorten voor aanbieders van JeugdzorgPlus berekend vanaf Q1 2021 tot en met Q1

2022. Zie daarvoor tabel 3.[8] In hoeverre deze financiële gevolgen ook daadwerkelijk geleid hebben tot spiegelbeeldige besparingen bij gemeenten, is niet te zeggen. Het is immers denkbaar dat de afgenomen capaciteit en bezetting geleid hebben tot een hogere bezetting in andere delen van de jeugdhulpverlening.

Tabel 3. Modelmatige berekening financiële gevolgen afname bezettingsgraad JeugdzorgPlus

Modelmatige berekening financiële gevolgen (mln €)	
Q1 2021	5,0
Q2 2021	5,5
Q3 2021	5,7
Q4 2021	6,2
Q1 2022	7,1
Totaal	29,5

Naast bovenstaande financiële gevolgen worden aanbieders geconfronteerd met toegenomen kosten als gevolg van onder meer: i) de nieuwe cao, ii) toegenomen energiekosten, iii) meer personeel niet in loondienst, en iv) tariefdifferentiatie dekt inflatie niet.

De financiële ontwikkelingen in JeugdzorgPlus leiden tot een significant risico op faillissementen van JeugdzorgPlus aanbieders op de korte termijn en daarmee op discontinuïteit van zorg voor jongeren én een tekort aan beschikbaarheid van JeugdzorgPlus op de langere termijn. De regio's en aanbieders die betrokken zijn in de casuïstiek bij de Jeugdautoriteit hebben een verantwoordelijkheid in het oplossen van deze continuïteitsrisico's op de korte termijn.
In de gesprekken die wij in het kader van casuïstiek voeren, geven de betrokken regio's echter aan dat zij voor een bijdrage in de korte termijn oplossing graag zicht willen hebben op de (middel)lange termijn strategie die VWS en VNG aan het ontwikkelen zijn, vanwege de mogelijke financiële consequenties van die lange termijn strategie. Individuele oplossingen voor de korte termijn en landelijke oplossingen voor de lange termijn hangen zo met elkaar samen. De verwachting dat andere partijen, waaronder het Rijk, in zullen grijpen bij toenemende problemen leidt tot een afwachtende houding. Zonder een gezamenlijke insteek en duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen dreigt dan een situatie die niemand wil: toenemende (liquiditeits)tekorten en continuïteitsproblemen. Het ontbreken van een beleid voor gestructureerde afbouw baart mij niet alleen zorgen vanuit het perspectief van de continuïteit van zorg, maar ook vanuit het perspectief van beschikbaarheid. Gemeenten, aanbieders en het Rijk zijn daarom mijns inziens gezamenlijk aan zet voor het ontwikkelen van oplossingen voor de korte en de lange termijn.

4. Conclusie

Ik adviseer u met klem gezamenlijk afspraken te maken over korte termijn oplossingen voor de JeugdzorgPlus én de lange termijn strategie op JeugdzorgPlus vorm te geven.

[8] Voor deze tabel gelden aanvullend aan de beperkingen in voetnoot 3 de volgende beperkingen:
- Aanbieders en gemeenten zien dat kinderen die nog wel in JeugdzorgPlus verblijven vaak complexere problematiek hebben, waardoor sprake is van stapel- / maatwerkafspraken waarbij de wel bezette plekken voor een gemeente in deze gevallen duurder zijn.
- Er is gerekend met gemiddelde gemeentelijke tarieven

Gemeenten, aanbieders en Rijk dragen daarvoor gezamenlijk de verantwoordelijkheid. Voor de lange termijnstrategie gaat het om zicht op vragen als:

- Hoeveel capaciteit aan JeugdzorgPlus is landelijk en regionaal noodzakelijk danwel wenselijk (rekening houdend met piekbelasting)?
- Moet de beschikbare capaciteit worden afgebouwd, of is een lagere bezettingsgraad met behoud van de capaciteit wenselijk?
- Wat is gegeven deze capaciteit een passend afbouwscenario, onder meer rekening houdend met:
    - continuïteit van zorg
    - financiële consequenties van het mogelijk sluiten van locaties, ook voor eventuele ander vormen van zorg die door de JeugdzorgPlus aanbieders wordt geleverd
- Welke alternatieven zijn er of moeten ontwikkeld worden om de afnemende capaciteit op te kunnen vangen en kinderen de zorg te kunnen leveren die nodig is.

Aan deze vragen liggen beleidskeuzes ten grondslag. Zoals: wat is een acceptabele reisafstand voor cliënten vanaf hun woonplaats naar de JeugdzorgPlus voorziening en wat is een acceptabel tarief voor JeugdzorgPlus. Daarnaast is, zoals eerder aangegeven, inzicht in de alternatieven voor JeugdzorgPlus noodzakelijk.

Met vriendelijke groet,

Drs. Kees van Nieuwamerongen
Directeur-bestuurder Jeugdautoriteit

Bijlage: memo JeugdzorgPlus

Jeugdautoriteit

Jeugdautoriteit
Rijnstraat 50
2551 XP Den Haag

Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

Aan: Wendela Kuper en Jaap van den Berg (VWS), Reinier Lagerwerf en Joram van Leeuwen (VNG)

Datum: 8 december 2021

Memo Continuïteitsrisico's Jeugdzorg Plus

1. Inleiding

Jeugdzorg Plus is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Een verzoek tot Jeugdzorg Plus kan worden ingediend door een gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, een gecertificeerde instelling of de Officier van Justitie. De kinderrechter beslist of een jongere Jeugdzorg Plus nodig heeft. Als dat zo is, legt de rechter een civiele maatregel op en spreekt de 'machtiging gesloten jeugdhulp' uit[9].

Nederland kent tien aanbieders van Jeugdzorg Plus met in totaal zeventien locaties (bijlage 1). Momenteel is een beweging gaande waarbij de capaciteit van Jeugdzorg Plus wordt afgebouwd. In deze memo wordt ingegaan op de deze ontwikkeling en de mogelijke risico's voor de continuïteit van Jeugdzorg Plus.

2. Afbouw Jeugdzorg Plus

Momenteel is er een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten en regio's streven naar alternatieve, meer kleinschalige, vormen van gesloten jeugdzorg[10]. Ook zou betere begeleiding vanaf het begin verzwaring van problematiek moeten voorkomen.

De afname van de vraag naar Jeugdzorg Plus is versneld door de coronacrisis. Aangezien Jeugdzorg Plus een van de laatste schakels van de jeugdhulpketen vormt, liep de bezetting in de eerste coronagolf nog niet terug. Later was dit wel het geval, nadat verwijzingen en daarmee instroom vanuit ambulante zorgaanbieders uitbleven.

[9] www.jeugdzorgnederland.nl
[10] 'De beweging van 0' is een bekend platform dat alternatieve vormen van Jeugdzorg Plus nastreeft. www.bewegingvannul.nl

Als gevolg van deze ontwikkelingen is een afname zichtbaar van de vraag naar Jeugdzorg Plus capaciteit, zoals blijkt uit de daling van het aantal plaatsingen (tabel 1).

Tabel 1. Ontwikkeling vraag naar Jeugdzorg Plus

	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal plaatsingen	1819	1924	1720	1701	1366
Aantal unieke jongeren	1518	1537	1433	1382	1128

Bron: www.nji.nl

Met de keuze voor andere vormen van Jeugdzorg Plus is ook actief ingezet op de afbouw van capaciteit (tabel 2).

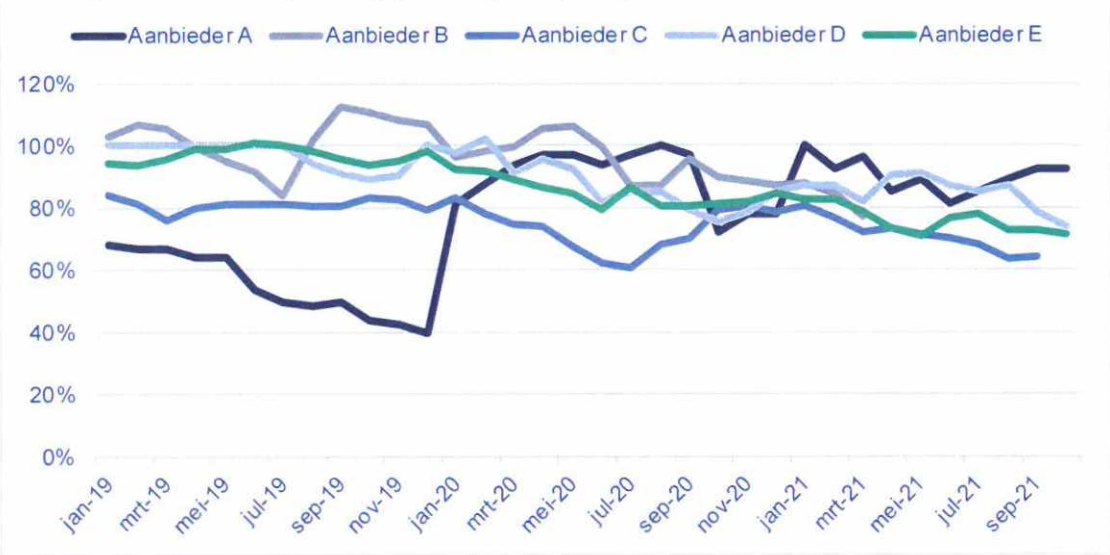
Tabel 2. Ontwikkeling capaciteit Jeugdzorg Plus op landelijk niveau

	2014	2016	2020	2021[11]
Capaciteit	1162	1044	975	814

Bron: VNG

Wanneer naar de ontwikkeling van de bezettingsgraad van een aantal Jeugdzorg Plus aanbieders wordt gekeken, blijkt dat deze daalt (figuur 1). Bij drie van de vijf aanbieders zien we dat deze in 2019 rond de 100% bedbezetting hadden. De dalende lijn sinds de zomer van 2020 heeft zich bij alle aanbieders doorgezet waarmee deze aanbieders in september 2021 gemiddeld rond 70% bezetting uitkomen. (N.B. Aanbieder A kent een afwijking van de andere vier aanbieders. Oorzaak hiervan is dat deze aanbieder op 1 januari 2020 een deel van haar Jeugdzorg Plus bedden heeft afgebouwd en van 70 naar 24 bedden is gegaan. Deze lijn geeft hiermee een vertekend beeld.)

Figuur 1. Ontwikkeling bezettingspercentages Jeugdzorg Plus 2019 – 2021



Bron: Uitvraag Jeugdautoriteit, november 2021

[11] VNG: Huidige capaciteit (2021) is gebaseerd op het Plan van aanpak / Bovenregionale plannen van de coördinerende gemeenten.

3. Continuïteitsrisico's door (versnelde) afbouw Jeugdzorg Plus

Financiële ontwikkelingen

De vraag vanuit continuïteitsoogpunt is in hoeverre aanbieders in staat zijn om de kostenstructuur aan te passen op de geconstateerde lagere instroom. Deze flexibiliteit lijkt bij aanbieders van Jeugdzorg Plus beperkt. Aanbieders die zorg met verblijf leveren zijn minder flexibel in het planmatig en financieel opvangen van de dynamiek van wisselende bezettingen dan bij zorgvormen zonder verblijf[12]. Daarnaast is bekend dat het moeilijk is om specialistisch personeel te vinden en te behouden[13]. Dit zou kunnen verklaren waarom bij veel aanbieders de PNIL kosten in deze periode ongeveer gelijk zijn gebleven, of iets zijn toegenomen (bijlage 2). De stabiliteit van de PNIL ratio's laat zien dat aanbieders er niet voor hebben gekozen met relatief minder flexibel inzetbaar personeel te werken. Door de coronacrisis is onvoldoende duidelijk geweest of de gerealiseerde afbouw definitief is of dat er op termijn weer een toename komt van de vraag naar Jeugdzorg Plus. Zodoende is het goed mogelijk dat aanbieders ook flexibel personeel hebben aangehouden, om tijdig in te kunnen spelen op een eventuele toename van de vraag. Een andere mogelijke oorzaak is dat aanbieders gezien de flexibiliteit in personeel die de geplande afbouw vraagt, ervoor kiezen juist met meer flexibel personeel te werken. Ook kan het zijn dat aanbieders geen andere mogelijkheid hebben, omdat bij een voorgenomen afbouw personeel op eigen initiatief eerder uitstroomt dan bij de afbouw gewenst is.

Bij zorg met verblijf zijn de overeengekomen tarieven veelal gebaseerd op een bezettingspercentage van 90 tot 95%[14]. Hierdoor ligt het financiële risico bij een onderbezetting van meer dan vijf procent in deze gevallen bij de aanbieder. Daarnaast vraagt ook de afbouw van capaciteit om veel investeringen en het financieel risico van een (versnelde) afname van vraag naar Jeugdzorg lijkt nu eenzijdig bij de aanbieders te liggen. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat vanuit het ministerie van VWS geld beschikbaar is gesteld via een SPUK regeling om aanbieders bij de transformatie tegemoet te komen in de vastgoedkosten. Aanbieders is gevraagd een transformatieplan op te stellen, om aanspraak te kunnen maken op deze regeling. Onduidelijk is of de transformatieplannen realistisch zijn. Vanuit casuïstiek is bekend dat niet alle aanbieders de SPUK regeling als voldoende ervaren.

Daarnaast geven veel aanbieders aan dat de tarieven onvoldoende zijn. De meningsverschillen over passende tarieven zijn groot en de discussie hierover is nog niet beslecht. Ook is in twee regio's de NHC compensatie uitgebleven.

Bovenregionale impact van lokale ontwikkelingen

De financiële positie van een groot deel van de aanbieders van Jeugdzorg Plus is fragiel. Zo zijn zes van de tien aanbieders van Jeugdzorg Plus bekend bij het team Casuïstiek van de Jeugdautoriteit. Bij elkaar omvatten deze aanbieders ongeveer 65 %

[12] Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit
[13] 90 advies VNG, 90% Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit.
[14] Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit

van de totale Jeugdzorg Plus capaciteit die momenteel beschikbaar is. Dit schept een zorgelijk beeld van de continuïteit van Jeugdzorg Plus, ook op de korte termijn.

Aangezien de Jeugdzorg Plus locaties een regionale functie hebben, zal dit ook eventuele discontinuïteit van een aanbieder een regionaal effect hebben. Zo zijn er in Noord Nederland (Friesland, Drenthe, Groningen), maar twee Jeugdzorg Plus locaties, waarvan één in casuïstiek bij de Jeugdautoriteit. De discontinuïteit van een aanbieder kan regionale gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van Jeugdzorg Plus in relatie tot het adagium 'zo dichtbij mogelijk'.

Een ander voorbeeld van het regionale effect van lokale beslissingen, zijn de gemeenten en regio's die bovenop de afbouw van het aantal plaatsingen in Jeugdzorg Plus alleen nog opvang in de eigen regio willen. Dit is in ieder geval bekend van de regio's Rijnmond en Utrecht. Momenteel is vijftig procent van de kinderen die in de achterhoek zijn geplaatst, afkomstig uit Rotterdam. Als al deze jeugdigen binnen de eigen regio worden geplaatst, zal dit grote impact hebben op deze aanbieders. Wanneer een aanbieder niet kan blijven bestaan, betekent dit ook wegval van beschikbare zorg voor andere regio's.

Beschikbaarheid van alternatieven voor huidige Jeugdzorg Plus
Hoewel duidelijk is dat Jeugdzorg Plus wordt afgebouwd, is niet duidelijk in hoeverre er alternatieven voor deze doelgroep beschikbaar zijn. In de plannen die als bron zijn gebruikt voor de VNG startfoto's en toekomstfoto's blijkt dat dit nog onvoldoende is uitgewerkt. De vraag is daarom in hoeverre gemeenten en regio's ertoe in staat zijn de jongeren eerder in het traject goed op te vangen. Bovendien bestaat het risico dat capaciteit wordt afgebouwd, die later toch wenselijk blijkt. Een voorbeeld hiervan zijn de Justitiële Jeugdinrichtingen, waarvan een aantal zijn gesloten en die nu toch weer opengaan.

4. Landelijke regie op Jeugdzorg Plus is wenselijk

Op de korte termijn hebben de ontwikkelingen rondom coronaomzetderving en de daling van bedbezetting forse consequenties voor de liquiditeit van een deel van de Jeugdzorg Plus aanbieders. Doordat het merendeel van de Jeugdzorg Plus een pxq bekostiging kent, is het financiële risico van de lagere bedbezetting voor aanbieders. Dat leidt tot risico's voor de continuïteit van de Jeugdzorg Plus. Dit geldt in het bijzonder omdat de discontinuïteit van één aanbieder regionale gevolgen kan hebben.

De Jeugdautoriteit pleit voor landelijke regie op een korte termijn (tijdelijke) oplossing. Van daaruit kan worden onderzocht welk beleid passend is voor een structurele keuze rondom de afbouw van de Jeugdzorg Plus.

Bij deze landelijke regie moet in ieder geval worden stil gestaan bij de vraag wat een passende afbouw is van capaciteit van Jeugdzorg Plus is. Vragen die hierbij opkomen zijn; Moet de beschikbare capaciteit worden afgebouwd, of is een lagere bezettingsgraad met behoud van de capaciteit wenselijk? Wanneer de keuze wordt gemaakt voor een lagere bezettingsgraad, moet ook worden nagedacht over de

bekostiging. Bij welke mate van bezetting moet worden uitgegaan bij beschikbaarheidsfinanciering? Daarbij geldt eveneens dat de alternatieven van Jeugdzorg Plus vaak intensieve 1-op-1 behandeling van het individu of in kleinere groepen inhouden met hogere personeelskosten als gevolg.
Met landelijke regie kan worden voorkomen dat op lokaal niveau keuzes worden gemaakt die het totale landschap van Jeugdzorg Plus beïnvloeden, met discontinuïteit van zorg tot gevolg.

Bijlage 1. Overzicht aanbieders Jeugdzorg Plus

Aanbieder	Locatie
Levvel	De Koppeling
	Pinq[15]
Parlan	Transferium
Pluryn	Lindehorst
	Intermetzo
Stg. Horizon Jeugdzorg & Onderwijs	Antonius
	Rijnhove – Hand in Hand
	Bergse Bos
	't Anker
Schakenbosch	Schakenbosch
Stichting Jeugdhulp Friesland	Woodbrookers
Elker	Stg. Het Poortje
's Heerenloo	Groot Emaus
Via Jeugd	Via Almata
	Via Icarus
Vigo	Stichting OGH en Ambulatorium
	Bijzonder Jeugdwerk

Bron: Geregistreerde jeugdhulpaanbieders | Rijksoverheid.nl

Bijlage 2. Ontwikkeling PNIL ratio Aanbieders Jeugdzorg Plus

Aanbieder	PNIL ratio (<15)		
	2018	2019	2020
Intermetzo zorg (Pluryn)	-	3,28	5,39
Stg. Pluryn Groep (Lindehorst)	-	5,72	7,93
Parlan (Transferium)	8,2	8,7	4,52
Bijzonder Jeugdwerk (Vigo)	-	7,48	13,36
Horizon Jeugdzorg en Speciaal Ond.(iHub)	12,39	7,53	7,56
Stichting Levvel (de koppeling)	-	-	0
OGH en Ambulatorium (Vigo)	6,82	7,87	6,31
Schakenbosch Zorg voor Jeugdigen B.V.	12,74	-	21,84
Stg. Het Poortje Jeugdinrichtingen (Elker)	26,15	26,34	26,57
Via Almata(Via Jeugd)	14,28	13,33	13,52
Jeugdhulp Friesland(Woodbrookers)	7,25	6,58	-
Via Icarus (Via Jeugd)	-	-	-
's Heerenloo (Groot Emaus)	6,36	9,71	0,01

Bron: IKZ dashboard

[15] Vrouwenopvang. Ontbreekt op website rijkoverheid, maar is wel meegenomen in de stukken van de VNG.