Vraag en aanbod JeugdzorgPlus

Factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling in jeugdregio's

Wendy Buysse, Noortje Dickhoff, Nina Faulstich, Marieke de Groot, Daniel Hofstra

Contactgegevens

December 2019

Wendy Buysse

wbuysse@dsp-groep.nl

020 – 625 75 37

Nina Faulstich

nfaulstich@dsp-groep.nl

Daniël Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

Noortje Dickhoff

ndickhoff@dsp-groep.nl

Marieke Postma

info@mariekepostma.nl

Dit project wordt mogelijk gemaakt door:

ZonMw

Inhoud

Voorwoord **5**

1 Inleiding **6**
1.1 Aanleiding 6
1.2 Verkennende fase van het onderzoek 7
1.3 Doel en onderzoeksvragen 8
1.4 De context: JeugdzorgPlus 9
1.5 Definities en begrippen 10
1.6 Methodische verantwoording 11
1.7 Leeswijzer 12

2 Ontwikkeling vraag naar JeugdzorgPlus **13**
2.1 Het landelijke beeld 13
2.2 Verschillen tussen de onderzochte jeugdregio's 15

3 Aanbod JeugdzorgPlus en overige jeugdhulp **18**

4 Niet-beïnvloedbare factoren **21**
4.1 Demografische ontwikkelingen 21
4.2 Sociaaleconomische factoren 22
4.3 Meer en ernstigere problematiek bij instroom 24

5 Beïnvloedbare factoren **26**
5.1 Visie op JeugdzorgPlus 26
5.2 Inkoop 29
5.3 Aanbod in en organisatie van de keten 31

6 Alternatieven voor JeugdzorgPlus **38**

7 Conclusies en reflectie **45**
7.1 Conclusies 45
7.2 Reflectie op de resultaten 50

Bijlage: Literatuur 53

Voorwoord

Onderzoek doen in een sector die in de belangstelling staat van de media en de politiek is een uitdaging, niet alleen voor de onderzoekers maar ook voor de JeugdzorgPlus en hun ketenpartners. Gedurende de looptijd van het onderzoek werden we dikwijls ingehaald door berichtgeving in de media of andere onderzoeksrapporten die verschenen. Er wordt veel gevraagd van de JeugdzorgPlus en hun ketenpartners. Naar aanleiding van onderzoeken en berichtgeving zijn actieplannen geformuleerd, onderzoeken uitgezet en wordt veel overleg gevoerd. De werkdruk is groot. Dit maakt het uitvoeren van onderzoek niet altijd gemakkelijk. We hebben geprobeerd om zoveel mogelijk de lastendruk van de deelnemers beperkt te houden en aan te sluiten bij behoeften van de instellingen en de regio. We hebben daarom soms voor pragmatische oplossingen gekozen om toch zoveel mogelijk perspectieven mee te kunnen nemen in het onderzoek. We zijn dank verschuldigd aan alle professionals, ouders en jongeren die in hun drukke agenda's tijd hebben gemaakt om mee te werken aan het onderzoek. Meer uitgaan van de vraag van de jongeren en maatwerk realiseren, is de opdracht waar alle partners (gemeenten, aanbieders en verwijzers) voor staan. Het is geen gemakkelijke opdracht, maar we hebben bij alle respondenten een grote betrokkenheid bij het welzijn van de jongeren ervaren. Uiteindelijk wil iedereen het beste voor jongeren en gezinnen, dat proefden we heel duidelijk.
Ook zijn we dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie (Esther van Bostelen, Ruud van Herk en Geert-Jan Stams) voor het kritisch meedenken hoe we aan het onderzoek optimaal vorm konden geven om aan de opdracht te voldoen en voor het becommentariëren van de rapportage.
We hopen dat het onderzoek een bijdrage kan leveren aan het debat over de inrichting van de keten en financiering van de jeugdhulp, zodat jongeren en gezinnen tijdig de passende hulp kunnen krijgen, gesloten plaatsingen voorkomen kunnen worden, of indien nodig zo kort als mogelijk kunnen worden ingezet.

Namens het onderzoeksteam,

Wendy Buysse
projectleider

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Jaarlijks worden de cijfers van het aantal jongeren dat in de JeugzorgPlus wordt geplaatst geanalyseerd en gerapporteerd. Uit de monitor van de JeugdzorgPlus bleek dat het aantal plaatsingen tot 2017 met 12% was toegenomen – terwijl het doel van de Jeugdwet was minder zware hulp en snellere hulp dicht bij huis (Jeugdzorg Nederland, 2017a, 2017b). Daarbij verschilden de ontwikkeling en de toename van het aantal plaatsingen tussen de vijf zorggebieden (Noord-West, Zuid-West, Noord, Oost en Zuid)[1]. Omdat het aantal plaatsen in de JeugdzorgPlus beperkt is, worden de gegevens in de Monitor JeugdzorgPlus per zorggebied weergegeven. Het was niet duidelijk waardoor deze verschillen tussen zorggebieden te verklaren zijn.

Een plaatsing in de JeugdzorgPlus wordt altijd getoetst en bekrachtigd door de rechter. In de meeste gevallen is er naast de gesloten machtiging die de rechter uitspreekt sprake van een kinderbeschermingsmaatregel (een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel). De cijfers lieten zien dat steeds vaker een gesloten machtiging wordt afgegeven zonder dat er ook een kinderbeschermingsmaatregel van kracht is – plaatsingen in het vrijwillige kader. In 2014 was dit het geval voor 18% van de plaatsingen, in 2017 voor 26%. Het aantal vrijwillige plaatsingen was in 2017 ten opzichte van 2014 toegenomen met 76%. Ook hier zagen we verschillen in ontwikkeling en toename tussen de verschillende zorgregio's (Jeugdzorg Nederland 2017a, 2017b). Na machtiging van de kinderrechter heeft de gemeente waar de desbetreffende jeugdige woont een leveringsverplichting voor plaatsing en financiering. Gemeenten kunnen gesloten jeugdhulp inkopen bij hiertoe bevoegde instellingen. De Jeugdwet laat ruimte aan gemeenten om zelf regels en regelingen te ontwikkelen. Dit impliceert dat hiertoe mogelijk verschillen bestaan tussen gemeenten en dus ook zorgregio's. In een onderzoek naar verschillen tussen regio's in het gebruik van jeugdhulp met verblijf (Van Batterink et al. - 2018), wordt als mogelijke verklaring voor verschillen de mate en wijze van sturing door gemeenten genoemd. Verder is een veel gehoorde verklaring voor de toename van het aantal plaatsingen dat wijkteams te lang te lichte hulp bieden. De problemen van de jeugdigen verergeren daardoor, zodat zij met spoed uit huis moeten worden geplaatst. Met de komst van jeugd- en wijkteams worden ook meer gezinnen gezien en dus meer problemen gesignaleerd (Baracs & de Jong, 2016, Van der Helm, 2018). De werkwijze van de teams, de samenwerking met jeugdbeschermingstafels en de visie op uithuisplaatsingen kunnen verklarende factoren zijn voor verschillen in gesloten plaatsingen. Dit was echter nog niet goed onderzocht.

VWS, Jeugdzorg Nederland en de JeugdzorgPlus-instellingen hadden behoefte aan meer zicht op de redenen of oorzaken van de regionale verschillen in plaatsing. Zij vroegen om een exploratief en kwalitatief

[1] Noord-West = provincies Noord-Holland en Utrecht, Zuid-West = Zuid-Holland, Noord = Friesland, Groningen en Drenthe, Oost-Flevoland, Gelderland en Overijssel, Zuid = Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.

onderzoek. Inzicht in verklaringen voor regionale verschillen en (regionale) succesfactoren en knelpunten in de in- en uitstroom in JeugdzorgPlus kunnen aanknopingspunten bieden voor het verbeteren en oplossen van knelpunten.

Het verzoek voor dit onderzoek is begin 2018 geformuleerd. De opdracht voor de uitvoering van het onderzoek is door ZonMw verleend aan DSP-groep in het najaar van 2018.

Tussen het verzoek en de aanvang van het onderzoek deed zich een aantal ontwikkelingen voor. De JeugdzorgPlus-instellingen hebben in maart 2018 de ambitie uitgesproken om het aantal jeugdigen in de JeugdzorgPlus te verminderen (Jeugdzorg Nederland, 2018). De plaatsingen en de uitvoeringspraktijk in de JeugdzorgPlus waren meerdere malen onderwerp van discussie in de media en in het politieke en het wetenschappelijke debat. In de sector zelf werden herhaaldelijk knelpunten gesignaleerd. Zo is er sprake van een toenemende werkdruk en een tekort aan professionals in de jeugdzorg, er is een tekort aan ambulante specialistische jeugdhulp, hulpvragen lijken complexer te worden, jeugdigen worden te vaak doorgeplaatst, en mogelijk kan niet de nodige hulp worden geleverd. Verschillende JeugdzorgPlus-instellingen stonden onder toezicht van de Inspecties. Daarnaast werd en wordt de vraag gesteld wat de consequenties zijn van het samen plaatsen van jeugdigen met zeer uitlopende complexe problematiek. Om meer zicht te krijgen op de stand van zaken in de sector en de mogelijkheden en bereidheid van de JeugdzorgPlus-instellingen, is daarom in de eerste fase van het onderzoek een verkenning hierop uitgevoerd.

1.2 Verkennende fase van het onderzoek

In een eerste verkennende fase heeft DSP-groep de cijfers over de instroom over 2018 geanalyseerd op het niveau van de JeugdzorgPlus-instellingen en de vijf zorggebieden. Daarnaast is de bereidheid en mogelijkheid tot medewerking bij de JeugdzorgPlus-instellingen gepeild door middel van een werksessie in februari 2019 met een vertegenwoordiger op beleids-/directieniveau van zeven van de twaalf instellingen die op dat moment JeugdzorgPlus aanboden. Uit de verkennende fase bleek dat een onderzoek naar factoren op het niveau van de vijf zorggebieden of op het niveau van de instellingen als weinig zinvol werd ervaren. Afspraken over de inkoop van JeugdzorgPlus en de samenwerking met de ketenpartners vindt plaats op het niveau van de jeugdregio's. Het niveau van de jeugdregio's is daarom een meer zinvol analyseniveau. In 2018 was het aantal plaatsingen in de vijf zorggebieden afgenomen. De instellingen hadden wel een vermoeden dat er verschillen zijn op het niveau van de jeugdregio's. De visie van een regio (en dus de gemeenten) op JeugdzorgPlus speelt volgens hen een belangrijke rol in de afname van het aantal plaatsingen. Ook signaleerden zij dat er verschillen zijn in de mate waarin en de wijze waarop wordt samengewerkt tussen ketenpartners in de regio. Tot slot worden verschillen in demografische en sociaaleconomische factoren en de ontwikkeling daarvan genoemd als mogelijke

verklaring voor de verschillen tussen het aantal plaatsingen uit jeugdregio's. De verkennende fase is in maart 2019 afgerond.

Op 25 maart 2019 is het actieplan "De best passende zorg voor kwetsbare jongeren" gepresenteerd. Het doel van het actieplan is om de best passende zorg voor kwetsbare jeugdigen te realiseren door te voorkomen dat jongeren in de gesloten jeugdhulp terechtkomen en door de jeugdhulp voor jeugdigen die tijdelijk dwang nodig hebben te verbeteren. In het actieplan is ook benoemd dat de gemeenten onderdeel zijn van het krachtenveld en gezamenlijk regie voeren op de op-, om- en afbouw van JeugdzorgPlus.

Op basis van de verkennende fase en het actieplan is de focus van de tweede fase van het onderzoek - het verdiepende onderzoek - daarom verlegd naar het niveau van de jeugdregio's.

Voor de onderzoeken die in het kader van de monitor JeugdzorgPlus worden uitgevoerd, wordt hetzelfde analysekader gebruikt. In dat analysekader wordt onderscheid gemaakt tussen niet (of weinig) en beïnvloedbare factoren. Deze factoren zijn gericht op het inhoudelijke hulpverleningsproces. Voor dit onderzoek hebben we niet gekeken naar het inhoudelijke hulpverleningsproces maar naar beïnvloedbare factoren in het regionale beleid en visie op JeugdzorgPlus, de inkoop van JeugdzorgPlus en inrichting van de jeugdhulpketen (voor en na JeugdzorgPlus).

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te bieden in verklaringen voor regionale verschillen in het gebruik van JeugdzorgPlus als zorgvorm. De uitkomsten van het onderzoek moeten aangrijpingspunten bieden voor instellingen en ketenpartners (inclusief regio's en gemeenten) om de kwaliteit van de jeugdhulp te verbeteren en input leveren voor de ontwikkelingen in de sector omtrent vormen van ambulantisering, kleinschaligheid en andere alternatieve vormen om gesloten jeugdhulp te voorkomen.

Welke factoren beïnvloeden (de ontwikkeling van) vraag en aanbod in een jeugdregio?

1. Wat is de ontwikkeling in de vraag naar (of het gebruik van) JeugdzorgPlus tussen 2015 en 2019?
2. Wat is het aanbod aan JeugdzorgPlus? Welke andere vormen van jeugdhulp zijn beschikbaar in de regio (jeugdhulp met verblijf in een open setting, gezinshuizen, forensische pleegzorg, jeugdggz, verblijf voor jongeren met lvb, ...) en welke initiatieven zijn er als alternatief voor JeugdzorgPlus? In welke mate wordt het aanbod als afdoende beoordeeld?
3. In hoeverre spelen niet beïnvloedbare factoren in de regio, zoals demografie en sociaaleconomische factoren, een rol in het gebruik van JeugdzorgPlus?
4. In hoeverre spelen beïnvloedbare factoren, zoals het beleid (visie) in de regio op JeugdzorgPlus, een rol in de vraag naar en het aanbod van JeugdzorgPlus en in het beschikbaar zijn of ontwikkelen van

alternatieven voor JeugdzorgPlus? Welke rol spelen de gemeenten, de JeugdzorgPlus-instellingen en de ketenpartners hierin?

5 Welke keuzes worden gemaakt voor alternatieven voor JeugdzorgPlus? Welke knelpunten doen zich daarbij voor?

1.4 De context: JeugdzorgPlus

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten, in samenwerking met diverse stakeholders, verantwoordelijk voor jeugdhulp. Binnen de jeugdhulp wordt er onderscheid gemaakt tussen jeugdhulp zonder en met verblijf. Jeugdhulp met verblijf is "Hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet (2014). Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders. De jongere verblijft elders. Of anders gezegd, de jongere slaapt formeel niet thuis in het eigen gezin.'' (Jeugdmonitor CBS)

Binnen jeugdhulp met verblijf worden de volgende vormen onderscheiden:

- Pleegzorg
- Gezinsgericht
- Gesloten plaatsing
- Ander verblijf bij jeugdhulpaanbieder

Bij een gesloten plaatsing verblijft de jongere bij een jeugdhulpaanbieder op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp of op basis van een machtiging BOPZ (Wet Bijzondere Opname Psychiatrische Ziekenhuizen). PGB gefinancierde jeugdhulp is hierin niet meegenomen.[2]' In de jeugdwet wordt de term JeugdzorgPlus niet gehanteerd. In deze rapportage sluiten we aan bij de terminologie zoals gehanteerd door Jeugdzorg Nederland. We gebruiken de term JeugdzorgPlus om het onderscheid duidelijk te maken tussen plaatsingen in een gesloten accommodatie op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp en op basis van een machtiging BOPZ. Deze laatste groep wordt in een instelling voor jeugdggz geplaatst.

JeugdzorgPlus is een zeer intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdhulp, waarbij de vrijheden van jeugdigen ingeperkt worden om te voorkomen dat zij zich onttrekken of onttrokken worden aan de hulp die zij nodig hebben. JeugdzorgPlus is bedoeld voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen die – naar verwachting – niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Zonder behandeling vormen zij een risico voor zichzelf of hun omgeving. JeugdzorgPlus heeft als doel dusdanig gedragsverandering te realiseren, dat de jeugdigen weer kunnen participeren in de maatschappij. Plaatsing van jeugdigen in de JeugdzorgPlus is een ingrijpend middel dat zo terughoudend mogelijk moet worden ingezet.

[2] In de jeugdwet is de volgende definitie opgenomen: *gesloten jeugdhulp:* opname, verblijf en jeugdhulp in een gesloten accommodatie op basis van een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2, 6.1.3 of 6.1.4.

JeugdzorgPlus wordt dan ook zo kort als nodig en zo lang als noodzakelijk ingezet. Een plaatsing in de JeugdzorgPlus wordt daarom altijd getoetst en bekrachtigd door de rechter. In de meeste gevallen is er ook naast de gesloten machtiging die de rechter uitspreekt, sprake van een kinderbeschermingsmaatregel (een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel) (https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdhulp/JeugdzorgPlus/).

De gemeenten kunnen gesloten jeugdhulp inkopen bij de hiertoe bevoegde instellingen. Gezien het relatief beperkte volume van gesloten jeugdhulp kopen gemeenten deze zorg op het niveau van de jeugdregio's gezamenlijk in. Na de machtiging van de kinderrechter voor een plaatsing in gesloten jeugdhulp, heeft de gemeente waar de desbetreffende jeugdige woont een leveringsverplichting voor plaatsing en financiering. De jeugdwet laat ruimte aan gemeenten om zelf regels en regelingen te ontwikkelen.

1.5 Definities en begrippen

In deze rapportage hanteren we de volgende begrippen en bijbehorende definities:

- **Jeugdzorg** = overkoepelend begrip voor alle jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering.
- **Jeugdhulp** is hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet (2014). Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders.
- **Jeugdhulp met verblijf**: ''Hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet (2014). Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders. De jongere verblijft elders. Of anders gezegd, de jongere slaapt formeel niet thuis in het eigen gezin.''
- **Gesloten plaatsing of gesloten jeugdhulp**: ''De jongere verblijft bij een jeugdhulpaanbieder op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp of op basis van een machtiging BOPZ (Wet Bijzondere Opname Psychiatrische Ziekenhuizen). PGB gefinancierde jeugdhulp is hierin niet meegenomen.[3]''
- **JeugdzorgPlus**: JeugdzorgPlus is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Zonder behandeling vormen zij een risico voor zichzelf of hun omgeving (https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdhulp/JeugdzorgPlus/).

[3] In de jeugdwet is de volgende definitie opgenomen: *gesloten jeugdhulp:* opname, verblijf en jeugdhulp in een gesloten accommodatie op basis van een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2, 6.1.3 of 6.1.4.

1.6 Methodische verantwoording

Het verdiepende onderzoek heeft plaatsgevonden in drie jeugdregio's in samenwerking met drie JeugdzorgPlus-instellingen. De selectie van de instellingen en de daarbij horende regio's is gebeurd in overleg met Jeugdzorg Nederland en op basis van bereidheid van de instellingen om mee te werken aan het onderzoek. Instellingen waar al veel onderzoek liep, die onder toezicht stonden van de Inspectie Jeugdzorg en die tijdens de werksessie al hadden aangegeven niet in de gelegenheid te zijn om mee te werken zijn niet benaderd voor deelname. Eén instelling zag na benadering af van deelname aan het onderzoek. Zij legden prioriteit bij andere onderzoeken en activiteiten.
Er is een selectie gemaakt van regio's die verschillen in de ontwikkeling van de afname van JeugdzorgPlus, de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de visie op het afbouwen van JeugdzorgPlus en de wijze van inkoop van JeugdzorgPlus. Daarnaast is gezocht naar variatie in het al dan niet aanwezig zijn van een locatie JeugdzorgPlus in de jeugdregio. In een regio is geen locatie JeugdzorgPlus, in één regio wel en in een andere regio is de locatie in de regio recent gesloten. Ook varieerden de regio's in geografische omvang. Deels heeft de keuze ook pragmatisch plaatsgevonden op basis van bereidheid tot medewerking. Geen van de geselecteerde regio's betrof een grootstedelijk gebied. De gegevens van de regio's zijn anoniem verwerkt in deze rapportage. Per regio is een aparte rapportage opgesteld voor intern gebruik in de regio.

Voor de analyse van de ontwikkeling van het aantal jongeren in de JeugdzorgPlus is door het CBS een bewerking gemaakt van de cijfers uit de Beleidsinformatie Jeugd die door de jeugdhulpaanbieders twee keer per jaar worden aangeleverd voor de jeugdmonitor. Het aantal gesloten plaatsingen is opgesplitst in het aantal plaatsingen met BOPZ en het aantal plaatsingen in de JeugdzorgPlus. De cijfers zijn in juni 2019 aangeleverd. In de afrondingsfase van het onderzoek zijn ook cijfers over de eerste helft van 2019 beschikbaar via de jeugdmonitor van het CBS en Jeugdzorg Nederland. Deze hebben we meegenomen als context in de analyse.

In elke regio zijn ter voorbereiding van een groepsinterview met alle relevante ketenpartners (telefonisch) interviews gehouden met één of meerdere vertegenwoordigers van de JeugdzorgPlus-instelling enerzijds en de regionale inkooporganisatie en beleidsadviseur van de regio (of de gemeente die mandaat heeft voor de inkoop) anderzijds. In totaal hebben zes voorbereidende interviews met een of twee respondenten plaatsgevonden.
Vervolgens was het de bedoeling om een groepsinterview te organiseren met alle relevante ketenpartners. Dit is slechts ten dele gelukt. De werkdruk bij alle ketenpartners, gemeenten/inkooporganisaties, en JeugdzorgPlus-instellingen is hoog. Naast het uitvoerende werk wordt veel van hen gevraagd, er lopen veel trajecten naar aanleiding van verschillende actieplannen om de jeugdzorg te verbeteren en samenwerking te vergroten, en er lopen veel onderzoeken bij JeugdzorgPlus-instellingen en andere organisaties. Bij het organiseren van groepsinterviews zijn we daarom pragmatisch te werk gegaan en

hebben we met de JeugdzorgPlus gekeken hoe op de beste manier invulling kan worden gegeven aan de gesprekken. Om zoveel mogelijk perspectieven te betrekken bij het onderzoek hebben we er voor gekozen om soms ketenpartners apart te interviewen en/of om ketenpartners die niet aanwezig waren bij het groepsinterview op basis van het verslag aanvullend te interviewen.

Vervolgens was het de bedoeling om de bevindingen uit de interviews met de ketenpartners te bespreken met jongeren en ouders. In één regio zijn de bevindingen teruggekoppeld naar het expertpanel van ouders aangevuld met één jongere. Van de veertien deelnemende ouders hadden vijf ouders ervaring met JeugdzorgPlus. Ook de jongere had ervaring met JeugdzorgPlus. Tijdens het interview bleek dat geen van de deelnemers in de regio van het onderzoek woonachtig was. De ervaringen uit de andere jeugdregio's waarin de JeugdzorgPlus-instelling gecontracteerd was, bleken wel vergelijkbaar. We hebben de bevindingen van de ouders en jongere dan ook gebruikt voor de duiding van de resultaten. In één andere regio was er geen cliëntenraad van ouders van de JeugdzorgPlus. In de jongerenraad zetelde één jongere uit de regio van onderzoek in JeugdzorgPlus. De bevindingen van het onderzoek zijn in een telefonisch interview met hem besproken. In de derde regio liep het veldwerk uit, waardoor het gezien de looptijd van het onderzoek, niet meer mogelijk was om het aan jongeren voor te leggen.

Uiteindelijk hebben vier groepsinterviews (drie met professionals en één met expertpanel van ouders) en twaalf telefonische interviews plaatsgevonden. De respondenten waren vertegenwoordigers van een JeugdzorgPlus-instelling (vijf), aanbieders Jeugdhulp met verblijf (zeven) en ambulante Jeugdhulp (negen), jeugdhulp voor jongeren met een lvb (drie), Jeugdggz (drie), verslavingszorg (een), gemeenten/regio (drie), regionale inkooporganisatie (twee), jeugdteams (vier), veilig thuis (een respondent), raad voor de kinderbescherming (twee respondenten), gecertificeerde instellingen (zes respondenten) en plaatsers (twee).

1.7 Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de vijf onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2. Na deze inleiding zoomen we in hoofdstuk 2 in op de ontwikkeling van het aantal plaatsingen in JeugdzorgPlus en in hoofdstuk 3 geven we een beschrijving van het aanbod in JeugdzorgPlus (de capaciteit) en andere vormen van jeugdhulp met verblijf. In hoofdstuk 4 geven we inzicht in de niet-beïnvloedbare factoren, zoals demografische en gebiedskenmerken, die een belangrijke rol spelen in de verhouding tussen vraag en aanbod, maar die zich moeilijk laten sturen. Hoofdstuk 5 behandelt beter beïnvloedbare factoren. In hoofdstuk 6 gaan we in op de keuzen die gemaakt worden voor alternatieven voor JeugdzorgPlus en/of de alternatieven die nodig worden geacht om de instroom in JeugdzorgPlus verder te laten afnemen. Hoofdstuk 3 tot en met 6 zijn gebaseerd op de regionale rapportages van de geselecteerde regio's voor het verdiepingsonderzoek. Deze rapportages zijn als vertrouwelijke informatie ter beschikking gesteld van de respondenten in de regio. Hoofdstuk 7 biedt ten slotte ruimte voor de conclusies en aanbevelingen.

2 Ontwikkeling vraag naar JeugdzorgPlus

2.1 Het landelijke beeld

Tabel 2.1 Jeugdhulpgebruik in Nederland totaal

Aantal jeugdigen	2015	2016	2017	2018
Aantal jeugdigen in Jeugdhulp met verblijf	40.505	43.790	46.185	42.655
Aantal jeugdigen met gesloten jeugdhulp	2.490	2.530	2.650	2.565
Aantal jeugdigen in JeugdzorgPlus	2.100	2.100	2.170	2.010*
Aandeel jeugdigen gesloten jeugdhulp en JeugdzorgPlus t.o.v. jeugdigen met verblijf				
Aandeel jeugdigen in gesloten jeugdhulp t.o.v. jeugdigen met verblijf	6,15%	5,78%	5,74%	6,01%
Aandeel jeugdigen in JeugdzorgPlus t.o.v. jeugdigen met verblijf	5,18%	4,80%	4,70%	4,71%
Percentage jeugdigen in JeugdzorgPlus ten opzichte van het aantal 12-18 jarigen				
Percentage 12-18 jarigen in JeugdzorgPlus	0,17270%	0,17132%	0,17721%	0,16544%

Bron: CBS maatwerktabel en CBS Statline, peildatum 6 juni 2019

**Voorlopige cijfers*

Jeugdhulp met verblijf

Het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp met verblijf[4] nam in de periode vanaf 2015 tot en met 2017 sterk toe: een toename van 14%. We zien in 2018 vervolgens weer een daling van 8% ten opzichte van 2017 (zie tabel 2.1). Het gaat hier om alle vormen van jeugdhulp met verblijf (inclusief JeugdzorgPlus.

Gesloten jeugdhulp

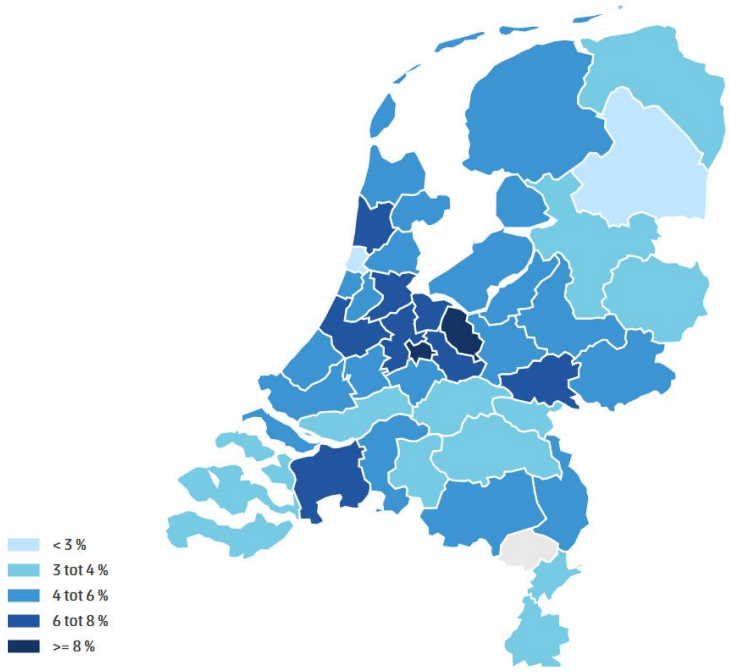
Het aantal jeugdigen die met een machtiging gesloten jeugdhulp of op basis van een machtiging BOPZ bij een jeugdhulpaanbieder worden geplaatst laat een zelfde ontwikkeling zien in het absolute aantal unieke jeugdigen dat wordt geplaatst. Ook dit aantal neemt toe tussen 2015 en 2016 en neemt vervolgens langzaam af vanaf 2016. Deze aantallen zijn dus inclusief de jongeren die in JeugdzorgPlus worden geplaatst.

Als we vervolgens kijken naar het aantal jongeren in gesloten jeugdhulp ten opzichte van het totaal aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf, zien we dat dit eerst licht daalt om vervolgens in 2018 weer op het niveau van 2015 te komen. Relatief gezien loopt de afname van het aantal unieke jongeren in gesloten jeugdhulp niet helemaal parallel aan de afname van het aantal unieke jongeren in jeugdhulp met verblijf. Het aandeel jongeren met gesloten jeugdhulp blijft rond de 6%.

[4] Onder jeugdhulp met verblijf vallen verschillende vormen: gezinsgericht verblijf: pleegzorg en gezinshuizen & residentiële jeugdhulp: leefgroepen, behandelgroepen, crisisopvang, gesloten plaatsing (JeugdzorgPlus). Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten, in samenwerking met diverse stakeholders, verantwoordelijk voor jeugdhulp.

Het aandeel jongeren met een gesloten plaatsing is ook in het eerste half jaar van 2019 nog heel verschillend tussen regio's zo blijkt uit de recente cijfers in de jeugdmonitor (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Aandeel unieke jongeren met een gesloten plaatsing ten opzichte van het totaal aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf per regio in het eerste halfjaar van 2019



Bron: CBS, Regionaal dashboard Jeugdhulp

JeugdzorgPlus

Kijken we binnen de gesloten plaatsing alleen naar het aantal unieke jongeren in JeugdzorgPlus dan zien we dat het aantal unieke jongeren tussen 2015 en 2017 licht is toegenomen. Vanaf 2018 zien we een daling. In de factsheet Plaatsing en uitstroomgegeven JeugdzorgPlus 2018 van Jeugdzorg Nederland (2019a) is te lezen dat de grootste afname is te zien in de zorggebieden Zuid, West en Noord. Daar is een afname van het aantal unieke jongeren van 13% en 17%. Het aantal jongeren dat uit het zorggebied Oost is geplaatst, is gelijk gebleven. De landelijke daling zet zich door in 2019 volgens de meeste recente cijfers van Jeugdzorg Nederland (2019b). In de eerste helft van 2019 is er een daling van 7% ten opzichte van 2018.

Opvallend is wel dat de cijfers op basis van de beleidsinformatie Jeugd afwijken van de cijfers die Jeugdzorg Nederland in de factsheet presenteert op basis van het toeleidingssysteem (TLS) van Jeugdzorg Nederland. De cijfers op basis van het TLS zijn hoger dan de cijfers op basis van de beleidsinformatie Jeugd. Hier is geen eenduidige verklaring voor. Mogelijke verklaringen voor de verschillen zijn: niet alle instellingen hebben elk jaar volledige gegevens aangeleverd voor de beleidsinformatie, de informatie is afkomstig uit twee verschillende registratiesystemen en die lopen nooit helemaal gelijk op, een jongere wordt eerder uitgeschreven uit het registratiesysteem van de jeugdhulpaanbieder dan in TLS, er worden verschillende definities gehanteerd van unieke plaatsingen en afrondingsverschillen.

Wanneer we kijken naar het aantal plaatsingen van unieke jongeren in JeugdzorgPlus, dan zien we in 2017 een lichte stijging (3%) en in 2018 een lichte daling (-7%) ten opzichte van het voorgaande jaar. Als we het aantal unieke jongeren in de JeugdzorgPlus afzetten tegen het aantal unieke jongeren met jeugdhulp met verblijf, dan zien we dat dit aandeel licht afneemt van 5,18% in 2015 naar 4.70% in 2018.

Zetten we het aantal jongeren in JeugdzorgPlus af tegen het aantal jongeren tussen de 12 en 18 jaar, dan is duidelijk dat het om een relatief beperkt aandeel jongeren gaat dat in de JeugdzorgPlus wordt geplaatst: afgerond 0,17% in 2015 en 2016, 0,18% in 2017 en 0,16% in 2018 (zie tabel 2.1).

In het kader van dit onderzoek zijn de gegevens op het niveau van de 42 jeugdregio's geanalyseerd. Uitspraken over ontwikkelingen op het niveau van de jeugdregio's moeten met enige voorzichtigheid worden gedaan. De cijfers zijn afgerond op vijf[5]. Het aantal plaatsingen per jeugdregio is laag. Het aantal geplaatste jongeren in 2018 per regio varieert van 10 tot 180. Een wijziging van enkele jongeren per jaar lijkt dan al een grote verschuiving. Het beeld is dan ook per regio heel wisselend. Opvallend is dat in een aantal jeugdregio's in het zorggebied Noord-West en in grootstedelijke gebieden nog geen sprake is van een afname, zelfs van een lichte toename. De cijfers uit de beleidsinformatie Jeugd zijn gebaseerd op de door instellingen aangeleverde cijfers. Het was goed geweest om deze cijfers te vergelijken met de cijfers van de plaatsingscommissie. In het TLS worden de jeugdregio's echter pas vanaf 2019 goed geregistreerd. Het was daarom niet mogelijk om uit dit systeem een extractie op het niveau van jeugdregio's tussen 2015 en 2018 te krijgen.

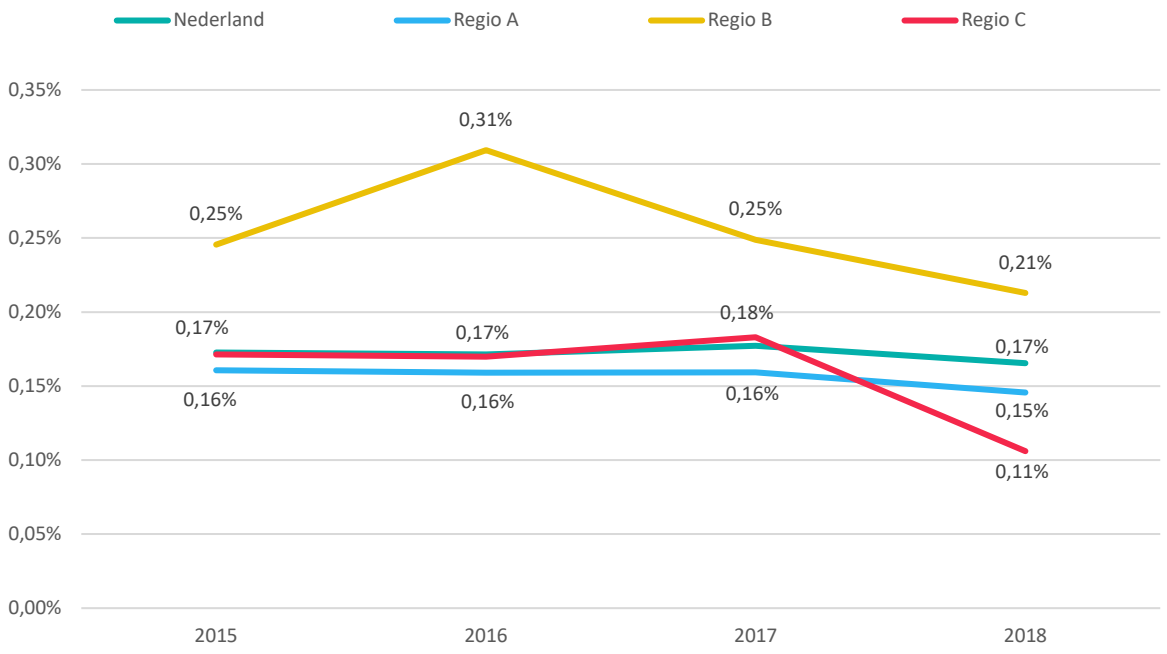
Voor het onderzoek zijn drie regio's geselecteerd met een verschillend beeld in de ontwikkeling: een regio waar het aantal unieke jongeren bijna gehalveerd is ten opzichte van 2017, een regio waar het licht gedaald is en een regio waar de daling al eerder heeft plaatsgevonden.

2.2 Verschillen tussen de onderzochte jeugdregio's

In dit onderzoek hebben we kwalitatief onderzoek gedaan in drie jeugdzorgregio's. Ter voorbereiding op de interviews hebben we een analyse gemaakt van de ontwikkeling van het aantal unieke jongeren dat in JeugdzorgPlus is geplaatst. In Figuur 2.2. op de volgende pagina zijn het relatief aantal 12- tot 18-jarigen in JeugdzorgPlus uit de drie regio's vergeleken met het landelijk gemiddelde.

[5] De cijfers worden door CBS afgerond op vijf om herleidbaarheid naar unieke personen te voorkomen.

Figuur 2.2 Aandeel unieke jongeren in JeugdzorgPlus ten opzichte van het aantal 12- tot 18-jarigen



De drie regio's worden anoniem weergegeven. Het aantal geplaatste jongeren lag in de regio's in 2015 tussen 55 en 95 en in 2018 tussen 40 en 80. In de geselecteerde regio's behoren qua volume het aantal plaatsingen niet tot de kleinste en niet tot de grootste regio's.

Ten opzichte van het aantal 12- tot 18-jarigen in de regio valt het relatief hoge percentage in regio B op in 2016. In die regio werden relatief gezien meer jongeren in JeugdzorgPlus geplaatst. Daarna neemt het af en zakt het richting het landelijk gemiddelde. Ook het absolute aantal jongeren die in regio B is JeugdzorgPlus is geplaatst is afgenomen. In regio A is het vergelijkbaar met het landelijk gemiddeld en in regio C zakt het onder het landelijk gemiddelde in 2018.

In de interviews is het beeld bevestigd dat het aantal plaatsingen in de JeugdzorgPlus in de afgelopen jaren sterk is afgenomen en in twee van de drie regio's ook verder afneemt in 2019. In regio C neemt het aantal plaatsingen licht toe in 2019.

Niet alleen het aantal plaatsingen in de JeugdzorgPlus is afgenomen in de drie regio's maar ook het aantal plaatsingen in jeugdhulp met verblijf. Als we kijken naar het aandeel jongeren in JeugdzorgPlus ten opzichte van het totaal aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf, zien we dat deze in de drie regio's varieert tussen de 2% tot 6% en landelijk ongeveer 5% is. In regio A ligt het onder het landelijk gemiddelde. In regio B ligt het tot 2016 boven het landelijk gemiddelde en vanaf 2017 op het landelijk gemiddelde. In regio C duikt het aandeel in 2018 onder het landelijk gemiddelde. In regio C hebben de respondenten benoemd dat er een tekort aan capaciteit was in 2018. Dit had te maken met het sluiten van locaties. Er was sprake van wachtlijsten, waardoor jongeren onnodig lang in de crisisopvang verbleven en (tijdelijk) bij

niet gecontracteerde aanbieders zijn geplaatst. Zij vragen zich af in welke mate dit zichtbaar is in de cijfers. Uit interne rapportages van de regio blijkt dat het aantal plaatsingen in het eerste half jaar van 2019 is toegenomen.

De perceptie van de ketenpartners over toe- of afname van het aantal geplaatste jongeren komt niet altijd overeen met het beeld dat in de cijfers naar voren komt. In sommige regio's benoemden respondenten dat ze de indruk hadden dat het aantal plaatsingen in 2019 toeneemt. Dit is echter niet zichtbaar in de cijfers van de interne rapportages van de regio's. Hiervoor hebben we geen goede verklaring kunnen vinden. Een mogelijke verklaring kan ook liggen in de verschillende registratiesystemen. De respondenten baseren hun beeld mogelijk op cijfers van de plaatsingscoördinatie. Zoals eerder aangegeven wijken die af van de cijfers in de beleidsinformatie die we in dit rapport presenteren.

3 Aanbod JeugdzorgPlus en overige jeugdhulp

Aanbod JeugdzorgPlus

Nederland kent een beperkt aantal instellingen die JeugdzorgPlus aanbieden.[6] Dit betekent dat niet in elke van de 42 jeugdregio's een locatie voor JeugdzorgPlus is. JeugdzorgPlus-instellingen hebben daarom afspraken met meerdere jeugdregio's. Jongeren uit een regio zonder locatie worden op een JeugdzorgPlus-locatie buiten hun regio geplaatst. In principe worden jongeren geplaatst bij een aanbieder met wie de regio een contract heeft gesloten. Omdat een gesloten plaatsing gebeurt met een machtiging van de rechter, is de gemeente verplicht om de jongere te plaatsen. Dit betekent dat als er geen plaats is bij de gecontracteerde aanbieder, de jongere bij een andere aanbieder wordt geplaatst – al dan niet via onderaannemerschap van de gecontracteerde aanbieder. Dit betekent dat ook jongeren in een jeugdregio met een JeugdzorgPlus-locatie buiten de regio kunnen worden geplaatst. In de praktijk verblijven op een JeugdzorgPlus-locatie dus jongeren uit meerdere jeugdregio's.

De ingekochte capaciteit van de JeugdzorgPlus is in twee van de onderzochte regio's sterk afgenomen. In één regio is een locatie gesloten en in een andere regio is sterk ingezet op specialistische ambulante jeugdhulp om gesloten plaatsing te voorkomen (zie hoofdstuk 5 visie).

De regio's maken verschillende keuzen in het inkopen van JeugdzorgPlus. Eén regio heeft contracten afgesloten met één aanbieder, een andere met meerdere aanbieders en één regio heeft voor alle jeugdhulp met verblijf een contract afgesloten met een samenwerkingsverband.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee regio's zonder JeugdzorgPlus-locatie en één regio met een JeugdzorgPlus-locatie. De visie op de behoefte aan een JeugdzorgPlus-locatie in de regio verschilt. In een regio is het realiseren van een locatie JeugdzorgPlus in de regio expliciet opgenomen in de transformatieplannen. De respondenten in die regio benoemen de lange reistijden en reiskosten tussen de locatie en het netwerk van de jongeren als een belemmeringen voor de goede uitvoering van de trajecten en gezins- en systeemgericht werken. Dit geldt zowel voor de jongeren als de ouders/verzorgers.

[6] Transferium (Parlan), De Koppeling (Spirit), Pluryn/Intermetzo (Intermetzo Zeist, Intermetzo Eefde en Pluryn Hoenderloo) , Schakenbosch (Jeugdformaat/Ipse de Bruggen/De Jutters), Horizon, Elker, Woodbrookers (Jeugdhulp Friesland), OGH (Conrisq Groep), Juzt, Bijzonder Jeugdwerk (Conrisq Groep) en Via Almate en Via Icarus (Via Jeugd). Daarnaast zijn er drie landelijke specialisaties: Horizon Zikos, OGH Zikos en Moeder&Kindhulp (Pluryn)

> ***Ik ben nu langzaam aan het afbouwen in de gesloten jeugdzorg, met steeds meer vrijheden. Na 2 maanden mocht ik in het weekend weer naar huis. Nu kost het mij veel geld en tijd om terug te gaan naar huis. (een jongere)***

Hieruit leiden we af dat het vooral de reisafstand en de bereikbaarheid van de locatie is, die een rol speelt en niet zozeer of de locatie in de jeugdregio is gevestigd of niet. De geografische omvang van jeugdregio's verschilt. Dus ook in regio's met een grote geografische omvang kan de reisafstand een belemmering vormen.

Aanbod klinische jeugdggz

In de drie onderzochte regio's is de capaciteit van de jeugdggz sterk afgebouwd. Dit is ook zichtbaar in de cijfers van het aantal unieke jongeren met een gesloten plaatsing in vergelijking met het aantal unieke jongeren in JeugdzorgPlus. Vanwege de kleine aantallen en de afronding op vijftallen is het echter moeilijk om daar een goed beeld van te hebben. Wel is zichtbaar dat de mate van afname verschilt tussen de drie regio's. Uit de interviews blijkt dat niet alleen het aantal plaatsen sterk is afgebouwd, maar ook dat de duur van de plaatsingen terug zijn gebracht vanuit de visie dat gesloten klinische plaatsingen van kinderen en jongeren voorkomen moeten worden.

Hulp door de lokale jeugdteams[7]

De lokale jeugdteams zijn verschillend georganiseerd in de regio's maar ook in gemeenten binnen de regio's van het onderzoek. Er is een grote variatie tussen de jeugdteams in de mate waarin zij zelf ambulante begeleiding bieden en regie voeren. Sommige jeugdteams hebben alleen een rol als verwijzer en bieden zelf geen ambulante begeleiding, andere jeugdteams bieden wel ambulante begeleiding en weer andere jeugdteams bieden ook regie en zogenaamde "drang". Ook verschillen jeugdteams in de expertise die beschikbaar is en in de wijze waarop samen gewerkt wordt met specialistische jeugdhulp en het gedwongen kader.

Ambulante specialistische jeugdhulp

De beschikbaarheid van ambulante specialistische jeugdhulp is niet in alle regio's hetzelfde en kan binnen een regio ook verschillen tussen gemeenten. Dit is afhankelijk van of de ambulante specialistische jeugdhulp regionaal wordt ingekocht of door de gemeenten zelf. Zo is het mogelijk dat in de ene gemeente/regio wel MST, MDFT en bijvoorbeeld inzet van het FACT-team mogelijk is en in andere gemeenten binnen een regio niet. Deze vormen van ambulante specialistische hulp worden als belangrijke interventies gezien door meerdere respondenten om gesloten plaatsing te voorkomen. Daarnaast wordt in

[7] In sommige regio's wordt de term wijkteams gebruikt, in ander jeugd- en gezinsteams en in weer andere jeugdteams. We hanteren in dit rapport de term jeugdteams.

de drie regio's gesignaleerd dat als het aanbod wel is ingekocht er veelal sprake is van lange wachtlijsten (zie verder paragraaf 3.3).

Jeugdhulp met verblijf

Alle vormen van jeugdhulp met verblijf zijn beschikbaar in de onderzochte jeugdregio's met uitzondering van jeugdhulp met verblijf voor lvb. De mate waarin elke type beschikbaar is, verschilt echter tussen de regio's. In alle regio's is de capaciteit van de open residentiële jeugdhulp in de afgelopen jaren afgebouwd. De regio's maken verschillende keuzen in hoe ze de jeugdhulp met verblijf inkopen. In de ene regio worden verschillende aanbieders gecontracteerd middels een open-house constructie, wat betekent dat de inkooporganisatie namens alle gemeenten een overeenkomst sluit met alle partijen die voldoen aan gestelde voorwaarden en die de hulp willen leveren tegen het tarief dat de gemeente heeft vastgesteld. Inwoners kiezen zélf hun aanbieder. In een andere regio zijn per product meerdere aanbieders gecontracteerd en wordt door de verwijzers contact opgenomen met de aanbieders. In de derde regio is er voor gekozen om voor alle jeugdhulp met verblijf een contract af te sluiten met een samenwerkingsverband.

4 Niet-beïnvloedbare factoren

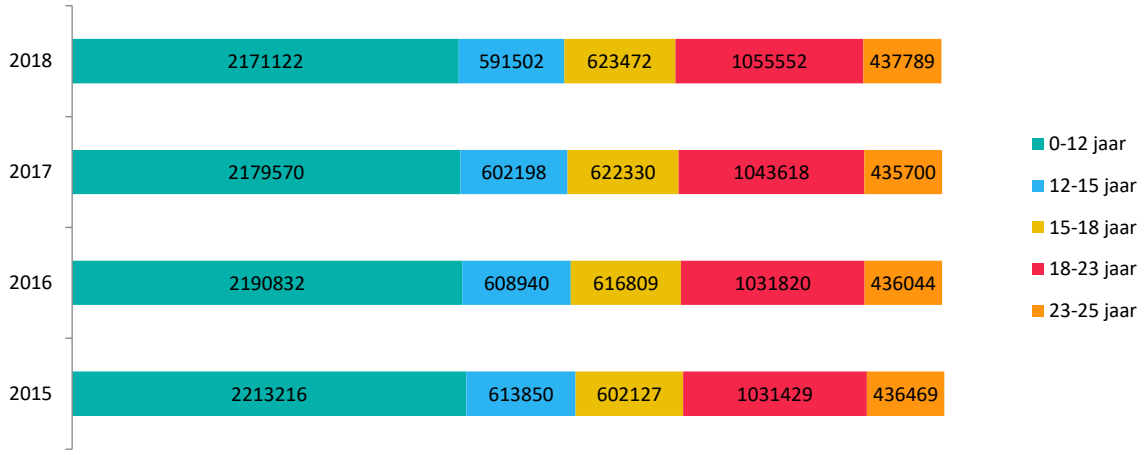
In dit hoofdstuk zetten we de zogenoemde niet of moeilijk beïnvloedbare factoren uiteen. Dit doen we door eerst inzicht te geven in de ontwikkeling van demografische en sociaaleconomische factoren in Nederland en in de drie onderzochte regio's. Vervolgens gaan we in op de factoren die in de interviews zijn genoemd. Het gaat daarbij om factoren die de afstemming tussen vraag en aanbod van JeugdzorgPlus beïnvloeden of de mate waarin jongeren in de JeugdzorgPlus instromen.

4.1 Demografische ontwikkelingen

Leeftijd (0-25 jaar)

In figuur 4.1 is de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw in Nederland weergegeven over de periode 2015 tot en met 2018. Het aantal jongeren tot 25 jaar is in die periode ongeveer gelijk gebleven (tussen de 4.879.437 en 4.897.091) en ook de leeftijdsopbouw is vergelijkbaar. In twee onderzochte regio's was de leeftijdsopbouw en de ontwikkeling daarvan vergelijkbaar met het landelijk beeld tussen 2015 en 2018. In regio B is een lichte afname zichtbaar van het aantal jeugdigen tussen 2015 en 2018.

Figuur 4.1 De ontwikkeling van de leeftijd van de jongeren tot 25 jaar in Nederland over de periode 2015 tot en met 2018

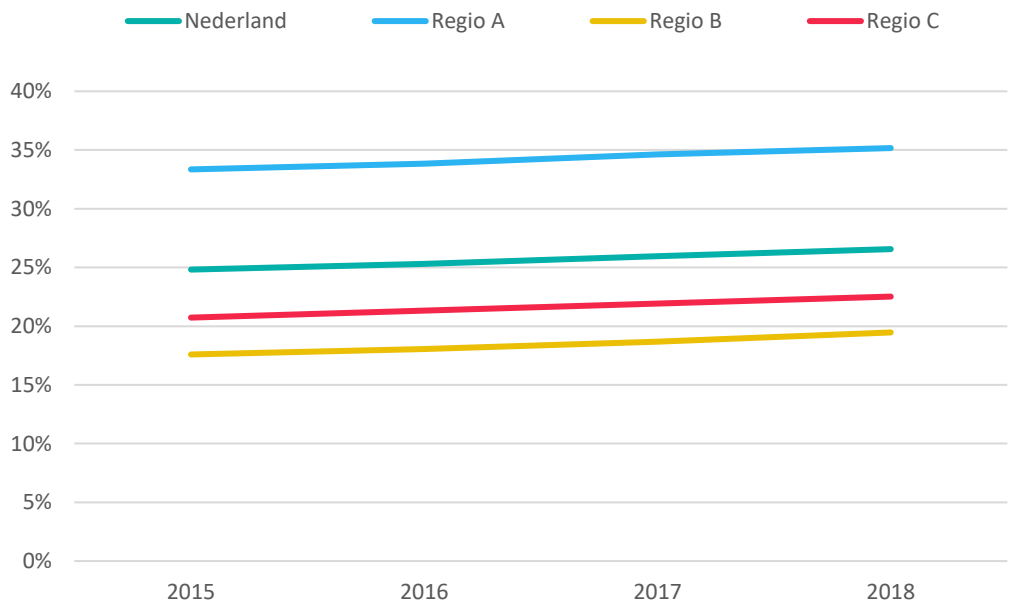


Migratieachtergrond (0-25 jaar)

Het percentage jongeren met een migratieachtergrond varieert in de periode 2015-2018 in Nederland en de drie onderzochte regio's tussen de 18 en 35%. Regio B en C liggen onder en regio A boven het landelijk gemiddelde.

De ontwikkeling tussen 2015 en 2018 is zowel in de drie onderzochte regio's als in Nederland vergelijkbaar: een licht stijgende trend.

Figuur 4.2 De ontwikkeling van het aandeel jongeren met een migratie-achtergrond (0-25 jaar) in Nederland over de periode 2015 tot en met 2018



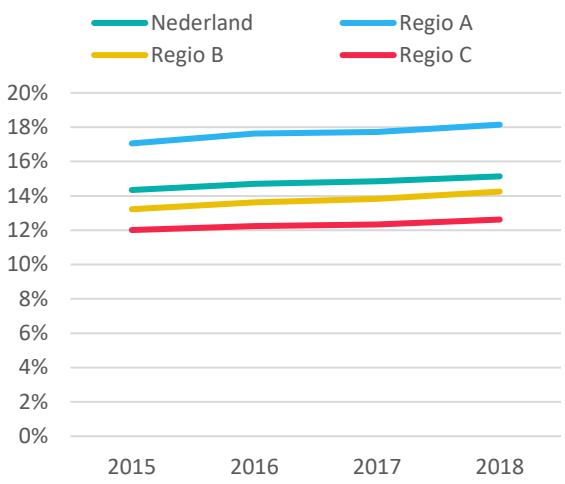
4.2 Sociaaleconomische factoren

- **Jongeren in eenoudergezinnen (0-25 jaar)**[8]: In de periode 2015 tot en met 2018 ligt het percentage jongeren in eenoudergezinnen in Nederland en de drie regio's tussen de 12 en 18%. In twee van de drie regio's (B en C) ligt het percentage gedurende de hele periode onder en in regio A boven het landelijk gemiddelde. De ontwikkeling over de jaren heen is landelijk en bij de drie regio's vergelijkbaar (zie figuur 4.3).
- **Jongeren in bijstandsgezinnen (0-18 jaar):** Het percentage jongeren in bijstandsgezinnen ligt in de periode 2015 tot en met 2017 tussen 2 en 9%. In twee regio's (A en C) ligt het percentage de hele periode onder het landelijk gemiddelde en in regio B boven het landelijk gemiddelde. De ontwikkeling over de jaren heen is landelijk en bij de drie regio's vergelijkbaar, in regio B is in 2017 een daling van 1% te zien (zie figuur 4.4).
- **Kinderen in huishoudens met kans op armoede (0-18 jaar)**: Het percentage kinderen in huishoudens met kans op armoede ligt in Nederland en de drie regio's tussen de 3 en 12%. In regio's A en B is het percentage hoger en regio C relatief veel lager ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De ontwikkeling over de jaren heen is voor Nederland en de drie regio's ongeveer hetzelfde (zie figuur 4.5).

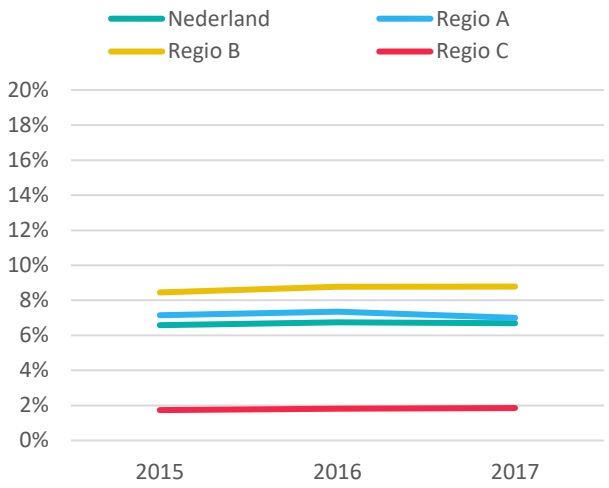
[8] De cijfers over het aantal jongeren in eenoudergezinnen zijn via CBS Statline beschikbaar over de periode 2015 tot en met 2018. De cijfers over de andere sociaaleconomische factoren zijn beschikbaar tot en met 2017.

- **Minderjarige kinderen betrokken bij nieuwe echtscheidingen (0-18 jaar)**: In alle regio's en in Nederland is ongeveer 1% van de jongeren jaarlijks betrokken bij een nieuwe echtscheiding. In regio C zien we het laagste percentage (0%). Het beeld in de andere twee regio's is vergelijkbaar met het landelijk beeld (zie figuur 4.6).

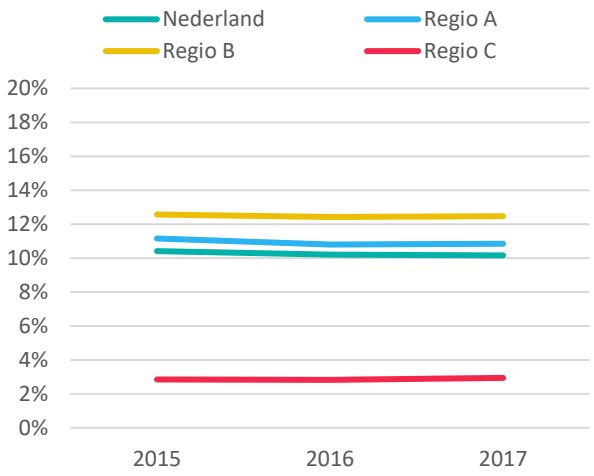
Figuur 4.3 Percentage jongeren in eenoudergezinnen



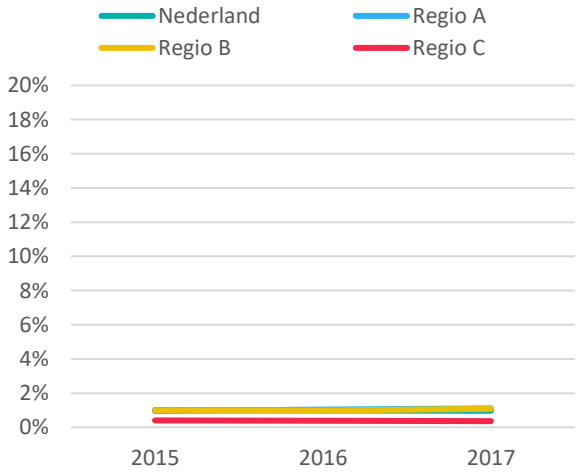
Figuur 4.4 Percentage jongeren in bijstandsgezinnen



Figuur 4.5 Percentage kinderen in huishoudens met kans op armoede



Figuur 4.6 Percentage minderjarige kinderen betrokken bij nieuwe echtscheiding



We zien voor alle factoren over de periode 2015 tot en met 2017/2018 een vergelijkbare ontwikkeling in de drie onderzochte regio's en Nederland. Het valt op dat in regio C alle factoren lager (gunstiger) scoren dan het landelijk gemiddelde en de andere twee regio's. In de twee andere regio's liggen de percentages voor alle factoren boven het landelijk gemiddelde. De risicofactoren zijn in deze regio's hoger. In regio B loopt dit wel parallel met een groter aandeel jongeren in de JeugdzorgPlus, in regio A niet.

In de interviews benoemden meerdere respondenten dat de ontwikkeling in demografische en sociaal-economische factoren in beperkte mate van invloed zijn op de ontwikkeling van de vraag naar JeugdzorgPlus op regionaal niveau. Wel kunnen deze factoren volgens hen het verschil in instroom tussen regio's en tussen gemeenten binnen regio's verklaren. Zo is genoemd dat grootstedelijke problematiek van invloed is. Geen van de onderzochte regio's is te typeren als een grootstedelijke regio. In sommige gemeenten in de onderzochte regio's is wel sprake van grootstedelijke problematiek. De instroom van jongeren uit die gemeenten in JeugdzorgPlus is hoger volgens de interne regionale rapportages die we hebben geraadpleegd in het kader van de documentenanalyse en de respondenten in de interviews. Hetzelfde geldt voor gemeenten/regio's waar meer sprake is van armoedeproblematiek en/of gezinnen met lvb problematiek. Dat regio B ongunstiger scoort met betrekking tot sociaaleconomische factoren kan volgens meerdere respondenten een verklaring zijn voor het relatief grotere aandeel jongeren dat geplaatst wordt in regio B.

Daarnaast zijn in de interviews nog enkele andere sociaaleconomische factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op de vraag naar en het gebruik van jeugdhulp in het algemeen en JeugdzorgPlus. Zo is benoemd dat in plattelandsgemeenten of gemeenten met een hechte religieuze gemeenschap meer problematiek door de gemeenschap zelf wordt opvangen. Meerdere respondenten benoemden echter dat volgens hen de ernstige problematiek van jongeren die gesloten worden geplaatst niet alleen voorkomt in gezinnen met een lage sociaaleconomische status.

In de drie onderzochte regio's is een toename van het aantal (v)echtscheidingen en de daaruit voortvloeiende problematiek is een van de oorzaken van toenemende werkdruk in de jeugdhulp bij de lokale jeugdteams. Voor deze problematiek is niet in alle gemeenten in de onderzochte regio's voldoende passend aanbod beschikbaar of zorgt dit voor een dermate hoge werkdruk in de jeugdteams dat er geen capaciteit overblijft voor andere ambulante jeugdhulp. Omdat er niet tijdig passende hulp wordt geboden, escaleert de problematiek (zie ook 5.3).

4.3 Meer en ernstigere problematiek bij instroom

In alle regio's is benoemd dat de ernst en complexiteit van problematiek van de jongeren die in de JeugdzorgPlus worden geplaatst is toegenomen in de afgelopen jaren. Er is meer sprake van complexe psychiatrische problematiek in combinatie met gedragsproblematiek. Er komt meer suïcide en zelfbeschadiging voor. Ook de combinatie van psychiatrische, gedragsproblematiek en lvb en complexe problematiek van jeugdigen met een autismespectrum stoornis wordt genoemd. Alle respondenten (zowel professionals, ouders als jongeren) benoemen dat voor een deel van deze jongeren de JeugdzorgPlus echter niet de best passende zorg is. Zij worden in de JeugdzorgPlus geplaatst omdat er geen passende zorg beschikbaar is of omdat zij dermate lang op de wachtlijst staan dat de problematiek geëscaleerd is. Dit geldt zowel voor jongeren die rechtstreeks vanuit huis in de JeugdzorgPlus worden geplaatst (een

minderheid), vanuit de pleegzorg of vanuit open jeugdhulp met verblijf. Een van de respondenten verwoordde het als volgt:

> ***We hebben het dan niet meer over best passende zorg maar over wat is het minst schadelijk.***

Verklaringen voor de toename van deze complexe problematiek liggen volgens meerdere respondenten niet zozeer in de demografische en sociaaleconomische factoren, maar vooral in de beïnvloedbare factoren die we in hoofdstuk 5 bespreken.

5 Beïnvloedbare factoren

In dit hoofdstuk beschrijven we factoren die zich beter laten beïnvloeden en van invloed zijn op de instroom in JeugdzorgPlus. Het zijn factoren die regio's (gemeenten), JeugdzorgPlus instellingen en hun ketenpartners kunnen benutten om de instroom in de JeugdzorgPlus (verder) af te bouwen: de visie op JeugdzorgPlus, de inkoop en de inrichting en het aanbod van de jeugdhulpketen.

We benadrukken dat de respondenten uit de verschillende regio's in grote lijnen dezelfde factoren benoemen die de afstemming van vraag en aanbod beïnvloeden. Er is niet één factor die op zichzelf staand van invloed is. Het gaat om een samenhang van factoren. De mate en wijze van invloed verschillen en ook worden verschillende keuzen gemaakt met betrekking tot de factoren. Als er duidelijke verschillen zijn tussen regio's dan benoemen we die.

5.1 Visie op JeugdzorgPlus

Plaatsing in JeugdzorgPlus voorkomen

Volgens meerdere respondenten in het onderzoek is het adagium van het gevoerde beleid op het gebied van jeugdhulp hulp dicht bij het gezin en zo licht mogelijk. Uithuisplaatsingen moeten worden voorkomen. Binnen dit adagium past het zoveel mogelijk voorkomen van JeugdzorgPlus. Alle respondenten onderschrijven dat gesloten plaatsing zoveel mogelijk voorkomen moet worden en indien nodig zo kort mogelijk moet worden ingezet. Hoe deze visie wordt vertaald en uitgevoerd verschilt tussen de onderzochte regio's.

In regio B is al in 2016 ingezet op het voorkomen van dat een jongere gesloten wordt geplaatst door (multi)systemisch en gezinsgericht werken. De behandeling is gericht op de sociale context van de jongere en het gezin. Als een gesloten plaatsing nodig is duurt deze zo kort mogelijk en wordt deze bovendien gezien als keerpunt omdat de intentie is dat de jongere zo snel mogelijk naar huis terugkeert of naar een andere woonvoorziening gaat. De gesloten plaatsing wordt dus strategisch ingezet om het ambulante behandeltraject te ondersteunen en te versterken en is als het ware een keerpunt. Bijvoorbeeld omdat er stagnaties ontstaan in het ambulante traject. De behandeling is intersectoraal, wat betekent dat vanaf het begin multidisciplinair naar de problemen en beperkingen en het verloop wordt gekeken. Een gesloten plaatsing in die regio gaat altijd gepaard met een intensief ambulante erkende interventie. Door het intersectoraal bespreken van de casuïstiek en daar ook de jongeren en ouders bij te betrekken wordt gesloten plaatsing zoveel mogelijk voorkomen. Deze aanpak (die ingezet is na de inwerkingtreding van de jeugdwet) heeft in de regio tot een afname van het aantal gesloten plaatsingen geleid. De afbouw van de capaciteit is ingezet op inhoudelijke gronden en op initiatief van de aanbieder. Dit is tevens omarmd door de ketenpartners en de gemeenten in de regio.

In regio A ligt de nadruk niet zozeer op het afbouwen van de capaciteit maar op meer gezinsgericht en systemisch werken en JeugdzorgPlus dichter bij de jongeren te brengen door het realiseren van een locatie in de regio. Dit moet het betrekken van het gezin en het netwerk vergemakkelijken. Het streven moet dan ook zijn om naast de gesloten jeugdhulp een ambulant traject gericht op het gezinssysteem in te zetten. In regio C wordt in de visie ook benoemd dat het streven is om gesloten plaatsing te voorkomen en indien toch noodzakelijk zoveel mogelijk te verkorten. Een traject in de JeugdzorgPlus moet gericht zijn op perspectief en terugkeer naar de eigen omgeving. Ook in deze regio is de visie dat daarom moet worden ingezet op preventieve hulpverlening en wordt nadrukkelijk de regie van jeugdigen en ouders benoemd. In deze regio zijn meerdere aanbieders voor gesloten jeugdhulp gecontracteerd. De verschillende aanbieders werken wel samen in de uitwerking van die visie maar leggen ook andere accenten. Een aanbieder heeft bijvoorbeeld een methodiek ontwikkeld waarin het samen beslissen van professionals, jongeren en ouders over wat nodig is centraal staat (zie ook hoofdstuk 6).

We zien in de onderzochte regio's dat de ambitie en de visie om minder gesloten te plaatsen geëffectueerd wordt. Er wordt minder gesloten geplaatst. Er wordt – in tegenstelling tot enkele jaren geleden – steeds beter afgewogen of een gesloten plaatsing nodig is. Jongeren gesloten plaatsen is iets dat niemand wil. Dat het aantal plaatsingen in de afgelopen jaren landelijk en in de onderzochte regio's afgenomen is, wordt volgens meerdere respondenten gezien als het resultaat van de wijze waarop invulling is gegeven aan de visie. Het is ook het resultaat van de transitie. Er wordt meer hulp in het voorliggend veld geboden. De geïnterviewde ketenpartners in alle regio's vinden de focus op het voorkomen van gesloten plaatsingen goed, maar merken tegelijkertijd op dat het belangrijk is om zich te realiseren dat er een doelgroep is voor wie een tijdelijke gesloten plaatsing nodig blijft. Meerdere respondenten benoemen dat de afbouw van de gesloten jeugdhulp niet kan worden bewerkstelligd met alleen ambulante hulp. Voor de veiligheid van de jongeren is het soms nodig dat zij tijdelijk uit hun omgeving kunnen worden gehaald.

> ***Het is een illusie dat je dit met ambulante hulp op kunt vangen. Je zit namelijk zowel met niet willen als niet kunnen – vanuit het kind en de ouders. Gesloten afbouwen is mooi, maar er zal altijd een groep blijven waarvoor je verblijf en ook gesloten nodig hebt. (een verwijzer)***

Dat (intensieve) ambulante hulp en jeugdhulp met verblijf in een open setting niet altijd voldoende is, blijkt volgens de respondenten uit de complexe problematiek van de jongeren die met een spoedmachtiging gesloten worden geplaatst. In twee van de onderzochte regio's is benoemd dat het merendeel van de plaatsingen, spoedplaatsingen betreft. Zij zien dit als een signaal dat niet bij alle jongeren in het voorliggend veld tijdig de hulpvraag onderkend is en/of zij passende hulp hebben gekregen Tevens is er een groep jongeren met ernstige en complexe problematiek voor wie geen passende hulp beschikbaar is. Dit is ook de groep waarover in hoofdstuk 4 is gezegd dat de JeugdzorgPlus niet altijd de best passende hulp is.

De druk dat uithuisplaatsingen, en gesloten plaatsingen in het bijzonder, voorkomen moeten worden, heeft volgens de verwijzers en de JeugdzorgPlus instellingen in de drie regio's tot gevolg dat er in sommige casussen te lang wordt ingezet op eigen kracht en op lichtere vormen van ondersteuning waardoor de problematiek escaleert. Intensieve ambulante programma's worden niet tijdig ingezet door meerdere oorzaken: het aanbod is niet beschikbaar doordat het niet is ingekocht, er zijn wachtlijsten, er is geen indicatie afgegeven of er wordt te laat bedacht dat het nodig is. De problematiek escaleert en vervolgens is JeugdzorgPlus nog de enige optie. Een respondent uit de JeugdzorgPlus benoemt dat de problematiek dan soms dermate complex is geworden en vastgelopen dat je eigenlijk met een achterstand begint en dat het dan veel moeilijker is om een behandeltraject positief af te sluiten.

Daarnaast stellen we vast dat de rol van gemeenten/regio's in het operationaliseren van de visie verschilt. In de ene regio is de JeugdzorgPlus instelling meer de initiator en wordt de visie wel omarmt door gemeenten en de regio, in een andere regio heeft de regio een meer meedenkende rol.

JeugdzorgPlus als eindstation of keerpuntvoorziening

Er wordt door de ketenpartners verschillend gedacht over de positie van JeugdzorgPlus. De JeugdzorgPlus instellingen benadrukken dat een gesloten plaatsing onderdeel is van een behandeltraject met perspectief. Dit wordt ook in sommige regiovisies en transformatieplannen zo benoemd. In een regio is JeugdzorgPlus ook expliciet als keerpuntvoorziening gepositioneerd. Uit de interviews blijkt echter dat sommige ketenpartners JeugdzorgPlus als eindstation beschouwen. Wanneer al het voorliggende niet gelukt is en je hebt geen alternatieven, dan volgt een verwijzing naar JeugdzorgPlus. De problematiek is in die casussen vaak geëscaleerd, mede doordat er niet tijdig passende hulp is ingezet en JeugdzorgPlus wordt dan nog als enige optie gezien. In de beleving van de respondenten worden deze jongeren in de JeugdzorgPlus geplaatst doordat er geen passende alternatieven zijn.

JeugdzorgPlus zo kort mogelijk en zo dichtbij huis mogelijk

Er heerst een gedeelde visie dat gesloten plaatsingen zo kort mogelijk en zo dichtbij huis als mogelijk moeten zijn, zodat het gezin en netwerk betrokken kunnen blijven/worden zoals eerder beschreven. Of dit ook mogelijk is, is niet alleen afhankelijk van de werkwijze in de JeugdzorgPlus maar ook van door- en uitstroommogelijkheden (zie 5.3).

Verschillende visies op vrijwillige plaatsingen en voorwaardelijke machtiging in gesloten jeugdzorg

In de onderzochte regio's wordt verschillend aangekeken tegen vrijwillige plaatsingen en plaatsingen met een voorwaardelijke machtiging in de JeugdzorgPlus.

Jongeren kunnen met een machtiging gesloten jeugdhulp in een JeugdzorgPlus instelling geplaatst worden zonder dat er sprake is van een kinderbeschermingsmaatregel. In een van de onderzochte regio's vinden zowel de verwijzers als de plaatsers dat plaatsing in de gesloten jeugdzorg met een beschermingsmaatregel een conditie sine qua non is om meerdere redenen. Ten eerste zijn zij van mening dat het voor de relatie van ouders en kinderen op de lange termijn niet goed is als de verantwoordelijkheid voor de gesloten plaatsing bij de ouders ligt. Ten tweede is de relatie tussen ouders en jongeren, in de situatie dat ouders vragen om een gesloten plaatsing, veelal zo beschadigd dat een gedwongen kader in de vorm kinderbeschermingsmaatregel nodig is om medewerking aan gezinsbegeleiding te realiseren. In een andere regio is men van mening dat vrijwillige plaatsingen wel mogelijk zijn zo lang met ouders en jongeren goed besproken is wat de JeugdzorgPlus inhoudt en wat de voorwaarden zijn. Die verschillen in opvatting vertalen zich in het aantal vrijwillige plaatsingen in regio's.

Zoals eerder genoemd, kan een kinderrechter ook een voorwaardelijke machtiging voor gesloten jeugdhulp verlenen waarin voorwaarden staan. Als de jongere zich aan de voorwaarden houdt, hoeft hij of zij niet (terug) naar de JeugdzorgPlus instelling. In een regio ziet men een voorwaardelijke machtiging als een zinvol instrument om de ambulante jeugdhulp in te zetten. Jongeren kunnen in de vorm van een time-out tijdelijk op een gesloten groep worden geplaatst. In een andere regio wordt dit veel minder vaak ingezet.

De visie op JeugdzorgPlus relateren op de ontwikkeling van het gebruik van JeugzorgPlus op het niveau van de jeugdregio's is lastig. Dit komt doordat jongeren uit een regio niet allemaal geplaatst worden bij dezelfde aanbieder, ook niet in de regio's waar met één aanbieder een contract is afgesloten. Zoals hierboven beschreven maken JeugdzorgPlus instellingen andere keuzen om vorm te geven aan de visie om gesloten plaatsingen te voorkomen. Het is dan moeilijk om een toe- of afname toe te schrijven aan de aanpak van een specifieke aanbieder.

5.2 Inkoop

JeugdzorgPlus wordt op regionaal of bovenregionaal niveau ingekocht op basis van een aanbestedingsprocedure. In de onderzochte regio's worden verschillende aanbestedingsprocedures en wijzen van bekostiging toegepast. We zien de volgende varianten:

- Keuze voor één aanbieder JeugdzorgPlus of een samenwerkingsverband of meerdere aanbieders.
- Langdurige of kortlopende contracten.
- Lumpsum financiering of productiebekostiging.

Deze varianten lijken invloed te hebben op het transformeren van de JeugdzorgPlus en het ontwikkelen van alternatieven. Wat het complex maakt, is dat JeugdzorgPlus instellingen contracten hebben met meerdere jeugdregio's. Sommige jeugdregio's werken samen bij de inkoop van gesloten jeugdhulp, maar

de meesten niet. Dit betekent voor de JeugdzorgPlus instellingen dat zij te maken hebben met verschillende aanbestedingsprocedures en verschillende bekostigingssystematiek.
Op basis van drie jeugdregio's is het lastig om conclusies te trekken over de invloed van de varianten die hierboven zijn genoemd. Op basis van deze drie regio's lijkt het er op dat het contracteren van één aanbieder of een samenwerkingsverband van aanbieders het transformeren en het ontwikkelen van alternatieven stimuleert– en zeker als daarin ook een gerichte transformatieopdracht wordt meegegeven. In de ene regio is dit meer geïnitieerd vanuit gemeenten in overleg met aanbieders en in de andere regio meer vanuit de aanbieder zelf. In regio C, waar meerdere aanbieders zijn gecontracteerd, hoorden we wel de intentie om alternatieven te ontwikkelen en de wil om samen te werken hiervoor, maar komt dit moeilijker van de grond onder meer omdat de financiële mogelijkheden ontbreken.

De duur van de contracten lijkt van invloed op het ontwikkelen van alternatieven voor gesloten jeugdhulp. Langere contracten bieden meer zekerheid voor organisaties, waardoor zij meer ruimte hebben voor verandering. Kortdurende contracten stimuleren volgens meerdere respondenten dat de organisaties meer intern gericht zijn op hun eigen organisatie en bedrijfsvoering. Zeker als de financiële situatie van instellingen moeilijk is, krijgen het overeind houden van de eigen organisatie en de volgende aanbesteding meer prioriteit.

Lumpsum financiering lijkt meer mogelijkheden te bieden voor transformatie van JeugdzorgPlus (en jeugdhulp met verblijf in bredere zin). Bij productiebekostiging staat de productie centraal en ervaren de aanbieders minder financiële ruimte om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Enkele respondenten (zowel JeugdzorgPlus instellingen als ketenpartners) benoemden dat productbekostiging ook concurrentie tussen instellingen in de hand kan werken en/of samenwerking kan afremmen.

Ook voor de overige jeugdhulp met verblijf en de jeugdhulp zonder verblijf geldt dat er verschillende aanbestedingsprocedures en bekostigingssystematiek wordt toegepast. In twee van de onderzochte regio's zijn er zelfs verschillen tussen gemeenten. De beschikbaarheid van aanbod verschilt daardoor tussen regio's en tussen gemeenten binnen regio's. Dit is ook van invloed op de samenwerking in de jeugdhulpketen.

De invloed van de inkoop en de bekostigingssystematiek wordt vooral duidelijk in casussen die in de interviews ter illustratie zijn genoemd, waarin creatief is gezocht naar oplossingen om een gesloten plaatsing te voorkomen. De out of the box oplossingen die als voorbeeld werden genoemd, konden in de praktijk niet altijd worden uitgevoerd vanwege financieringsmogelijkheden. De zorg was te duur, niet ingekocht, het budget was op of paste niet binnen de financieringsstructuur. Jeugdhulpaanbieders, verwijzers, jongeren en ouders zeggen dat het huidige systeem te weinig (of niet) uitgaat van wat de jongere nodig heeft, maar van wat past binnen de financiële kaders. Uit de interviews blijkt dat als de gemeente betrokken is bij het bepalen wat nodig is om gesloten plaatsing te voorkomen, financiering

minder vaak een probleem lijkt. Het komt dan wel voor dat er geen geschikte jeugdhulpaanbieder is die de passende hulp kan bieden of op dat moment de passende hulp kan bieden. Ook komt het voor dat aanbieders in eerste instantie toezeggen maar hier later op terug komen om verschillende redenen zoals bijvoorbeeld jongere past niet in de groep, problematiek is te complex.

In alle regio's zijn aandachtspunten voor de communicatie tussen jeugdhulpaanbieders en zorginkopers benoemd. We hoorden in meerdere interviews dat aanbieders en verwijzers benoemden dat een specifiek aanbod niet beschikbaar is in de regio/gemeenten en dat de gemeenten of inkooporganisatie zeggen dat dit aanbod wel is ingekocht of dat niet bekend is dat er een tekort aan dit aanbod is. Het is niet altijd duidelijk waar tekorten in aanbod kunnen worden aangekaart. De tekorten blijken vaak op uitvoeringsniveau en de signalen hiervan komen niet altijd terecht bij de verantwoordelijke voor de inkoop. Deze benoemen dat zij niet altijd op de hoogte zijn van de casuïstiek en welke jeugdhulp nodig is in specifieke casussen op plaatsingen te voorkomen. In twee regio's is geconcludeerd dat de communicatie hierover een aandachtspunt is. Ook blijkt dat bepaalde jeugdhulp wel is ingekocht maar dat er wachtlijsten zijn of dat een aanbieder de jongere niet wil opnemen. Meerdere respondenten in de drie onderzochte regio's benoemen dat de kwaliteit van de gecontracteerde aanbieders jeugdhulp zonder en met verblijf verschilt. Dit is van invloed op het vinden van een passend alternatief om gesloten plaatsing te voorkomen en op het vinden van passende vervolgplekken (zie 5.3).

In sommige regio's is met de opdracht om JeugdzorgPlus af te bouwen ook een bezuinigingsopdracht meegegeven. JeugdzorgPlus is een dure vorm van zorg. De alternatieven die nodig zijn om een plaatsing in gesloten Jeugdzorg te voorkomen zijn echter niet altijd goedkoper dan een plaatsing in de JeugdzorgPlus. Dit past dan niet binnen de bezuinigingsopdracht ook als de verwachting is dat er een kortere periode intensieve hulp nodig is. Respondenten zeggen dat op de lange termijn de duurdere zorg zich dan ook uitbetaalt. De plaatsing kan voorkomen worden en de verwachting is dat er minder kans is op herplaatsing). *"De kosten gaan voor de baten uit, maar dat kunnen we nu nog niet inzichtelijk maken",* aldus een respondent van JeugdzorgPlus.

In de onderzochte regio's is benoemd dat de samenwerking met andere jeugdhulpaanbieders soms onder druk komt door de wijze van financieren en/of tekorten bij organisaties. Professionals missen de ruimte en tijd om de samenwerking vorm te geven en te zoeken naar creatieve oplossingen die passend zijn.

5.3 Aanbod in en organisatie van de keten

In de interviews in de drie regio's zijn meerdere beïnvloedbare factoren genoemd die te maken hebben met het aanbod en de organisatie van de jeugdhulpketen in de regio. Het is een combinatie van die factoren die ervoor zorgen dat jongeren wel of niet gesloten worden geplaatst. Elke factor is te plaatsen op

een continuüm. De mate waarin factoren van invloed zijn verschilt per regio maar ook per gemeente en per individuele casus. De volgende factoren zijn genoemd:

- Mate waarin lokale jeugdteams zelf ambulante jeugdhulp en regie bieden.
- Beschikbaarheid van specialistische expertise in het voorveld en bij complexe casussen.
- Beschikbaar (ingekocht) aanbod (intensieve) ambulante hulpverlening en jeugdhulp met verblijf.
- Wachtlijsten en beschikbaarheid van overbruggingsaanbod.
- Afbouw van jeugdggz.
- Inrichting van de aanmeldingen voor jeugdhulp met verblijf en JeugdzorgPlus.
- Grote overgang tussen 'open' en 'gesloten'.
- Samenwerking in de keten.
- Uitstroom- en doorstroommogelijkheden.

Mate waarin de lokale jeugdteams zelf ambulante begeleiding en regie bieden

De wijze waarop de lokale jeugdteams zijn ingericht en de hulp die zij zelf kunnen bieden en of regie ook belegd is, verschilt tussen regio's, maar binnen regio's ook tussen gemeenten (zie hoofdstuk 3). Dit is van invloed op de ondersteuning die de teams zelf aan gezinnen en jongeren kunnen bieden. Enkele respondenten van de jeugdteams merken op dat ook bij de jeugdteams de complexiteit van de problematiek toeneemt. Ook signaleren zij een toename van de werkdruk. Een mogelijk gevolg daarvan is dat zij zelf minder hulp aan het gezin kunnen bieden, problematiek escaleert en/of eerder wordt doorverwezen naar het gedwongen kader of een crisisopname.

Beschikbaarheid en specialistische expertise in het voorveld

In alle regio's is benoemd dat niet alleen de organisatie, maar ook de beschikbaarheid van specialistische expertise in de jeugdteams verschilt. Welke specialistische expertise is toegevoegd aan de jeugdteams is afhankelijk van de financiering, de organisatie van de teams en de keuzen die gemaakt worden op basis van het budget. Het onvoldoende aanwezig zijn van specialistische expertise bij de jeugdteams of het niet tijdig inschakelen van die expertise is volgens meerdere respondenten een van de oorzaken waarom bij jongeren met complexe problematiek te lang te lichte hulp wordt ingezet. De expertise om goede diagnostiek te plegen en de passende hulp te indiceren ontbreekt dan. In de onderzochte regio's zijn voorbeelden genoemd over ontwikkelingen om de specialistische kennis van de JeugdzorgPlus meer naar het voorveld te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van centrale aanmeldteams voor jeugdhulp met verblijf en/of JeugdzorgPlus, door intersectorale casuïstiekbesprekingen of door het inrichten van lokale experttafels.

Naast het gebrek aan kennis en kunde wordt door meerdere respondenten van JeugdzorgPlus instellingen ook gesproken over de 'handelingsverlegenheid' in het voorveld als beïnvloedende factor op de instroom van JeugdzorgPlus. Soms wordt te lang gewacht met flink ingrijpen om erger te voorkomen. Dit leiden de

respondenten van de JeugdzorgPlus instellingen en verwijzers af uit het groot aandeel spoedplaatsingen. Pas wanneer zich een crisis voordoet, wordt er opgeschaald. In die gevallen is vaak al veel gebeurd in het gezin, zijn veel hulpverleners betrokken geweest, heeft nog geen of onjuiste diagnostiek plaatsgevonden en hebben de jongeren, hun gezin en hun omgeving nog niet de passende jeugdhulp gekregen. De combinatie van die factoren heeft dan veelal geleid tot het ernstige en meer complexe problemen.

> ***"Het is altijd balanceren tussen niet met een kanon op een mug schieten, maar ook niet te lang aanmodderen en signalen serieus nemen en niet bang zijn om flink in te grijpen om erger te voorkomen."***

Beschikbaar (ingekocht) aanbod (intensieve) ambulante hulpverlening en jeugdhulp met verblijf

Dat de inzet op intensieve ambulante hulpverlening gesloten plaatsingen kan voorkomen, blijkt bijvoorbeeld in regio B. Daar wordt al sinds 2017 sterk ingezet op erkende ambulante interventies. Dit en de positionering van JeugdzorgPlus als keerpunt laat zien dat het aantal plaatsingen afneemt.
In de interviews in de andere regio's zijn voorbeelden gegeven van casussen waarin de jongeren gesloten zijn geplaatst doordat er geen intensief ambulant aanbod beschikbaar was, doordat het of niet was ingekocht of doordat er lange wachtlijsten zijn. In regio's waar intensieve ambulante jeugdhulp niet regionaal wordt ingekocht, komt het voor dat in de ene gemeente de hulp wel is ingekocht en de andere gemeente niet. Ook zijn er verschillen tussen de regio's. Dus naast dat er niet altijd tijdig wordt doorverwezen naar deze hulp is het ook niet overal en op het juiste moment beschikbaar. Ook hier wordt gesignaleerd dat daardoor de problematiek ernstiger wordt en escaleert.

Daarnaast is residentiële jeugdhulp afgebouwd in alle regio's en zijn de wachtlijsten groot. Soms ook voor de crisisopvang. De complexiteit van de problematiek van sommige jongeren betekent ook dat ze niet kunnen worden opgevangen in reguliere pleeggezinnen of gezinshuizen. Binnen de residentiële jeugdhulp is het ook niet altijd mogelijk om de passende zorg bieden, benoemen meerdere respondenten. Oorzaken waardoor het volgens respondenten mis gaat op open groepen zijn groot ziekteverzuim onder personeel, veel personeelsverloop en hoge werkdruk. Dit is van invloed op het werk- en leefklimaat en de hulp die op de groep geboden kan worden. Als de problematiek thuis of op de groep escaleert zijn er volgens meerdere respondenten onvoldoende mogelijkheden om passende zorg te bieden.

Tevens wordt gesignaleerd dat voor jongeren die op de wachtlijst staan voor intensief ambulante jeugdhulp of jeugdhulp met verblijf niet altijd overbruggingszorg beschikbaar is. Ook dit is een oorzaak van escalatie van de problematiek.

Mate waarin capaciteit van klinische plaatsingen in jeugdggz is afgebouwd

In alle regio's is de capaciteit voor klinische plaatsen in de jeugdggz afgebouwd. De mate waarin verschilt per regio. Ook is de duur van de klinische behandeling verkort. Dit betekent dat jongeren die (langdurig) klinische behandeling nodig hebben, niet bij de jeugdggz terecht kunnen. Deze ontwikkeling heeft invloed op de instroom in de JeugdzorgPlus, zo blijkt uit de ernstigere en meer complexe problematiek van jongeren die instromen in de JeugdzorgPlus. Er is ook meer sprake van psychiatrische problematiek. Meerdere respondenten benoemde dat de JeugdzorgPlus voor deze groep jongeren niet de best passende zorg is. Deze jongeren hebben hulp nodig in een andere setting waarin de expertise van de JeugdzorgPlus en de jeugdggz samen wordt gebracht.

Overgang tussen "open" en "gesloten" groot

In alle onderzochte regio's is benoemd door zowel de ketenpartners als ouders en jongeren dat de overgang tussen "open" en "gesloten" groot is en dat geldt zowel voor de overgang van thuis naar gesloten als voor de overgang van open jeugdhulp met verblijf naar JeugdzorgPlus. In één van de regio's is expliciet benoemd dat als het misgaat met een jongere op een open leefgroep er vaak snel wordt geroepen: hij/zij moet gesloten, terwijl gesloten niet de passende oplossing is. De bejegening op de groep in gesloten jeugdzorg is niet altijd wat de jongere nodig heeft. Zo hebben sommige jongeren meer intensieve één op één begeleiding nodig en die wordt ook in de JeugdzorgPlus niet geboden. De mogelijkheid om gemakkelijk op- en af te schalen ontbreekt. Als JeugdzorgPlus nadrukkelijk als keerpunt voorziening wordt gepositioneerd, biedt dit wel mogelijkheden om op- en af te schalen mits ook flexibel kan worden omgegaan met de machtigingen.

De grote overgang tussen gesloten en open is ook genoemd met betrekking tot de uitstroom.
Er zijn geen goede tussenvormen waarin jongeren kunnen oefenen met en wennen aan hun vrijheden en het netwerk.

> ***Een besloten optie zou het beste zijn. Het bestaat naar mijn idee wel, maar heel weinig. Besloten is naar mijn idee open (met gesloten regels) of gesloten (met open regels). Ik mag binnenkort naar een open instelling. Ik krijg nu al langzaam meer vrijheden om het af te bouwen. Dat vind ik heel goed. Dat ik niet in één keer naar open ga. Dan gaat het misschien makkelijk fout. (een jongere)***

> ***Jongeren in de JeugdzorgPlus hebben geen idee van de buitenwereld. Ze zijn geconditioneerd geraakt. Als een jongere nu vanuit gesloten gewoon weer naar huis gaat, gaat het vaak direct weer mis. (JeugdzorgPlus instelling)***

Momenteel is de overgang tussen gesloten (buiten de regio) en open veel te groot. Wanneer jongeren die er nog niet aan toe zijn in een open instelling geplaatst moeten worden door gebrek aan alternatieven, wordt een draaideur-effect gecreëerd. De wachttijden voor de open jeugdzorg zijn momenteel veel te lang. Veel ouders zien dit als een enorm probleem, omdat jongeren soms onnodig langer in de JeugdzorgPlus moeten verblijven.

> ***"Mijn zoon heeft 3 maanden langer dan nodig gesloten moeten zitten, omdat er geen andere plekken voor hem beschikbaar waren. Dat kan toch niet?!"***

Aandachtspunt bij het ontwikkelen van tussenvormen is volgens sommige respondenten dat dit niet mag leiden tot weer een stapeling aan verhuizingen. Elke verhuizing is opnieuw aanpassen en je wilt een nieuwe doorverwijzing voorkomen. Je wilt voorkomen dat een jongere een opeenstapeling van plaatsingen krijgt. Dan krijg je een herhaling van de geschiedenis die zich bij sommige jongeren heeft voorgedaan voorafgaand aan de plaatsing.

In twee regio's is School2care benoemd als tussenvorm die een plaatsing kan voorkomen, maar ook kan ingezet worden bij uitstroom. Door het bieden van een intensief en geïntegreerd dagprogramma tussen 8 en 20 uur waarin met onderwijs en zorg, ggz en vrijetijdsbesteding een vorm van beslotenheid geboden wordt. Opvallend daarbij is dat in regio A dit aanbod is stopgezet omdat er te weinig vraag naar was. In de interviews wordt door meerdere ketenpartners benoemd dat hier grote behoefte aan is en de aanbieder van jeugdhulp met verblijf kijkt of ze zelf een soortgelijk aanbod kunnen ontwikkelen.

Onvoldoende door- en uitstroommogelijkheden

Naast factoren die van invloed zijn op de instromen zijn in de interviews door meerdere respondenten ook factoren genoemd die van invloed zijn op de doorstroom- en uitstroom van jongeren uit de JeugdzorgPlus. Deze factoren hebben ook een invloed op de instroom. Wanneer jongeren niet kunnen uitstromen en eigenlijk onnodig lang in de JeugdzorgPlus verblijven, betekent dit ook dat er geen nieuwe jongeren op die bedden kunnen instromen. De mate waarin in de regio veilige woonplekken beschikbaar zijn voor jongeren in de vorm van kleinschalige groepen, begeleid wonen, gezinshuizen of pleeggezinnen verschilt.

Als knelpunt wordt ook gesignaleerd dat bij sommige jongeren de problematiek dermate complex is dat zij langdurig behandeling nodig hebben in een meer open setting. Voor deze jongeren zijn volgens meerdere respondenten te weinig alternatieven voorhanden waardoor zij te lang in de JeugdzorgPlus blijven. Een gesloten plaatsing zonder perspectief is volgens de JeugdzorgPlus instellingen schadelijk. Jongeren vervallen in oud gedrag en volgens meerdere respondenten wordt alles wat is bereikt weer teniet gedaan.

Problemen bij de uitstroom hebben enerzijds te maken met een tekort aan specifiek geschikt aanbod voor deze doelgroep, maar de problemen worden ook veroorzaakt door aanbieders die een jongere weigeren omdat ze niet passen binnen de groep. Zowel de JeugdzorgPlus-instelling, verwijzers als jongeren en ouders benoemen dat het moeilijk is om een vervolgplek te vinden voor jongeren uit de JeugdzorgPlus die niet (meteen) naar huis kunnen. Zij hebben het label "JeugdzorgPlus". Dit stigma betekent volgens meerdere respondenten dat jongeren worden behandeld op basis van hun probleem en daarmee niet op basis van hun mogelijkheden. Volgens de respondenten uit het expertpanel worden jongeren te veel beoordeeld op slechts hun dossier.

> ***"Een kind zou nooit beoordeeld moeten worden op basis van slechts een dossier. Een kind moet je eerst gezien hebben voordat je iets zinnigs over zijn situatie kunt zeggen. Iets wat vroeger zo was, hoeft nu ook niet meer het geval te zijn." (een ouder)***

Hetzelfde probleem doet zich voor bij het vinden van passend onderwijs of dagbesteding bij uitstroom.

Samenwerking in de keten

Het adagium van de jeugdhulp staat onder druk – en in de ene regio/gemeente meer dan in een andere. De wijkteams in de gemeenten hebben te maken met bezuinigen. De bezuinigingen gelden ook voor de jeugdhulpaanbieders: die krijgen minder geld dan voorheen en ze zijn vaak gebonden aan tijd. Door de hoge werkdruk en spanningen binnen de organisaties en samenwerkingsverbanden is er een hoog ziekteverzuim bij veel organisaties en zijn er veel personele wisselingen, zo blijkt uit de interviews. Dit bemoeilijkt een duurzame samenwerking en het opbouwen van een vertrouwensband om gezamenlijk de beste zorg aan een jongere te bieden.

Een goede samenwerking opbouwen kost tijd, zo blijkt uit alle groepsinterviews. Regio A probeert de samenwerking te stimuleren door een gezamenlijke opdracht neer te leggen bij een samenwerkingsverband. De effecten hiervan zijn nu nog niet zichtbaar. De meningen van de ketenpartners over het samenwerkingsverband verschillen. Het samenwerkingsverband bevordert dat betrokkenen sneller met elkaar om de tafel zitten, maar men noemt ook dat het tijd kost voor de organisaties om de samenwerking goed vorm te geven.

Een specifieke vorm van samenwerking is een centraal aanmeldpunt voor JeugdzorgPlus. In regio B werkt men daar al langer mee en zijn de ervaringen positief (zie 5.1 bij keerpuntvoorziening). In regio A is men recent gestart met een centraal aanmeldpunt voor alle jeugdhulp met verblijf. Het aanmeldpunt beoordeelt multidisciplinair of plaatsing in jeugdhulp met verblijf (inclusief gesloten jeugdhulp) het best passend is en in welke voorziening. Het voorkomen van een uithuisplaatsing is daarbij een aandachtspunt. De verwijzers benoemen als positief punt dat ze nu niet meer zelf alle aanbieders moeten bellen, maar dat

de verantwoordelijkheid bij een samenwerkingsverband ligt om de passende plek te bieden. Als negatief punt wordt benoemd dat in het gedwongen kader vaak al een heel onderzoek en traject vooraf is gegaan aan de melding. Ze hebben de indruk dat dit onderzoek dan nog een keer over wordt gedaan en tot vertraging kan leiden. Het is nu nog te vroeg om uitspraken te doen over de effectiviteit. Deze werkwijze moet nog verder worden vormgegeven en uitgewerkt.

6 Alternatieven voor JeugdzorgPlus

In de interviews is besproken wat er nodig is om de ambitie gesloten plaatsingen te voorkomen en indien nodig zo kort mogelijk inzetten te realiseren. In alle regio's zijn vergelijkbare alternatieven genoemd, die in sommige regio's al werden ingezet of in ontwikkeling waren. De keuzen waar op wordt ingezet, verschillen per regio. De rol van de JeugdzorgPlus instellingen en gemeenten/regio's in het ontwikkelen van alternatieven verschilt ook: in een regio is de JeugdzorgPlus instellingen de initiatiefnemer, in een andere regio is de regio meer meedenker en heeft ook een expliciete opdracht voor omvorming in de contractering opgenomen en in een andere regio werken meerdere JeugdzorgPlus instellingen samen voor het ontwikkelen van alternatieven.

In alle regio's wordt in meer of mindere mate genoemd dat samenwerking en vernieuwing tijd kost. Niet de eigen organisaties, maar de gezamenlijke verantwoordelijkheid moet meer centraal komen te staan volgens meerdere respondenten. Dit vraagt 'omdenken' binnen de organisaties en dat kost tijd. Sommige respondenten benoemen dat er veel wordt overlegd, maar dat er nog weinig daadwerkelijk van de grond is gekomen. In de interviews zijn ook voorbeelden genoemd van initiatieven die niet van de grond komen doordat de financiële middelen ontbreken, er geen ruimte in de budgetten is en/of ze niet rendabel kunnen worden opgezet. Ook zijn sommige initiatieven of voorzieningen zijn daardoor alweer stopgezet.

Op basis van drie regio's is het moeilijk om uitspraken te doen over welke wijze van financiering het best past om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Uit de analyse van de drie regio's leiden we af dat de wijze van financiering wel van invloed is op de ruimte die geboden of gevoeld wordt om de 24-uurscapaciteit om te vormen en af te bouwen. Lumpsum financiering, waarin ruimte is opgenomen voor de omvorming, lijkt tot snellere resultaten te leiden. De keuzen die regio's daarin maken verschillen. Aandachtspunt is ook de communicatie tussen gemeenten en aanbieders over de behoeften en de ontwikkelen van initiatieven.

De alternatieven en behoeften aan alternatieven die genoemd zijn in de interviews kunnen worden ingedeeld onder de volgende thema's. Deze thema's sluiten ook aan bij de beïnvloedbare factoren die in het vorig hoofdstuk zijn genoemd:

- Expertise naar het voorveld brengen.
- Samenwerking in en inrichting van de keten.
- Alternatieven voor gesloten plaatsingen.
- Methodiek en inrichting gesloten plaatsingen.
- Specialistische behandeling voor jongeren met specifieke ernstige problematiek.
- Door- en uitstroom mogelijkheden.

Per thema bespreken we welke behoeften en initiatieven genoemd zijn en geven we voorbeelden uit de drie onderzochte regio's. In andere regio's spelen vergelijkbare behoeften en worden vergelijkbare maar

ook andere initiatieven ontwikkeld, zo bleek in twee workshops op het symposium over de JeugdzorgPlus van Jeugdzorg Nederland van 11 december 2019.

Specialistische expertise naar het voorveld brengen

De behoeften en initiatieven op dit thema zijn strikt genomen geen alternatieven voor gesloten plaatsing, maar volgens alle respondenten wel de voorwaarde om gesloten plaatsingen te voorkomen en/of tijdig in te zetten. In de drie onderzochte regio's is genoemd dat door lokale jeugdteams eerder gebruik moet worden gemaakt van kennis van de JeugdzorgPlus en de jeugdggz, zodat de screening en diagnostiek verbeterd kan worden. Wanneer de problematiek eerder wordt herkend, kan eerder passende hulp worden ingezet, waardoor escalatie kan worden voorkomen.

> ***In plaats van de jongere naar de JeugdzorgPlus te brengen moet de JeugdzorgPlus kennis naar de jongeren worden gebracht.***

De problematiek van de jongeren en gezinnen is complex, waardoor specialistische kennis nodig is. Hier zijn al plannen voor in regio A en wordt in regio B in de vorm van een pilot vorm aan gegeven. De expertise van de hoog specialistische zorg wordt naar de voorkant gebracht, in samenwerking met onder andere het onderwijs.

Samenwerking in en inrichting van de keten

Ook deze initiatieven zijn strikt genomen geen alternatieven voor JeugdzorgPlus, maar oplossingen om gesloten plaatsingen te voorkomen.

Centrale aanmelding

In twee van de onderzochte regio's is er voor gekozen om de aanmelding van jongeren voor gesloten jeugdhulp centraal te laten plaatsvinden (in een regio geldt dit voor alle jeugdhulp met verblijf). Bij die aanmeldpunten wordt multidisciplinair (samen met jongeren en ouders) gekeken hoe een (gesloten) plaatsing voorkomen kan worden en als een plaatsing nodig is wat de best passende plek is.

Out of the box denken en maatwerk

Om gesloten plaatsingen te voorkomen is meer out of the box denken en maatwerk nodig volgens respondenten in alle regio's. Er moet veel meer gekeken worden vanuit de behoeften van de jongeren. Wat heeft de jongere nodig om geholpen te worden en om gesloten plaatsing te voorkomen. Nu wordt volgens sommige respondenten nog teveel vanuit het beschikbaar aanbod gedacht. Alternatieven vinden vraagt om buitend de bestaande kaders te denken. Dit kost soms veel energie en tijd. In de interviews zijn voorbeelden gegeven waarin dit gelukt is en de gesloten plaatsing is voorkomen. Een voorbeeld is

kortdurend één op één begeleiding bieden. Een ander voorbeeld is de inzet van medewerkers van de JeugdzorgPlus instelling in een kring om de professionals op een open groep voor jeugdhulp met verblijf of een zorgboerderij. Zo kan de expertise en veiligheid geboden worden die een jongere nodig heeft om in een open setting te kunnen zijn en te werken aan herstel.
Out of the box denken en creatieve oplossingen stranden nu vaak op een financieringskwestie omdat het niet past binnen de afgesproken budgetten en regels. Maar als de financiering wel mogelijk is, zijn deze oplossingen soms niet te realiseren doordat het benodigde specifieke hulpaanbod niet beschikbaar is.

Met betrekking tot de duur van sommige behandelingen en opvang is ook de behoefte genoemd om daar flexibeler mee om te kunnen gaan. Door ouders en jongeren is dit benoemd met betrekking tot de crisisopvang. Jongeren worden nu soms van crisisopvang naar crisisopvang verplaatst doordat er een beperkte duur is waarop jongeren in de crisisopvang kunnen blijven. Het aantal plaatsingen en verhuizingen stapelt zich dan op. Dit is schadelijk. Een crisis duurt niet voor iedereen even lang. Jeugdhulpaanbieders met verblijf benoemen de behoefte om flexibeler op– en af te kunnen schalen bij een langdurig verblijf. De beschikkingen maken dit nog niet altijd goed mogelijk. Een voorbeeld van op- en afschalen is de mogelijkheid in regio B om de gesloten plaatsing als een vorm van time-out in te zetten in een ambulant behandeltraject of verblijf op een open groep als er stagnatie optreedt.

Alternatieven voor gesloten plaatsingen

Intensieve ambulante hulp

In de drie onderzochte regio's is benoemd dat om gesloten plaatsingen te voorkomen er moet worden ingezet op intensieve systeemgerichte ambulante hulp. Zoals eerder genoemd, is daar in regio B sterk op ingezet en heeft dit geleid tot een afname van gesloten plaatsingen. Niet in alle regio's en gemeenten is dit aanbod echter voldoende beschikbaar (of niet ingekocht of er zijn lange wachtlijsten).

Door ouders is als specifiek aandachtspunt voor intensief ambulante hulp genoemd dat deze hulp ook buiten het gezin geboden moet kunnen worden. Wanneer de problematiek is geëscaleerd hebben ouders en jongeren vaak "lucht" nodig.

In alle regio's is specifiek benoemd dat er behoefte is aan traumabehandeling voor de jongeren en de gezinnen. Er is zowel behoefte aan ambulant aanbod als aan de mogelijkheid om het hele gezin tijdelijk op te nemen (zie verder).

Er is een duidelijke behoefte om ook in de intensieve behandeling meer gezinsgericht te werken. Een van de aanbieders heeft een open jeugdhulpaanpak ontwikkeld waarbij gezinsmentoren samen met het gezin verkennen wat nodig is om zelfstandig verder te kunnen. De verkenning kan zowel thuis bij het gezin als op locatie van de aanbieder plaatsvinden. Ook het netwerk van het gezin wordt betrokken in de verkenning.

Kleinschalige gezinsgerichte opvang

Jongeren met complexe problematiek kunnen niet in gewone gezinshuizen worden geplaatst. Er is behoefte aan specialistische gezinshuizen. Hoe complexer de problematiek is hoe meer redenen er worden gezien om niet in een gezinsgericht verblijf te plaatsen, maar op een groep. Dit is echter niet de best passende hulp voor deze doelgroep. In een van de regio's bleek uit een onderzoek dat verblijf op een groep verhardend werkt en daarmee nieuwe hulpvragen creëert. Het zorgt voor hospitalisering. Bij langer verblijf leren jongeren zelfredzaam gedrag af wat ze vervolgens opnieuw moeten aanleren.

Een specifieke groep waarvoor dit geldt zijn jonge kinderen tussen 8 en 12 jaar met zeer complexe problematiek. Verwijzers worden hiermee geconfronteerd en er is geen passend aanbod voor deze kinderen. Eén van de aanbieders ontwikkelt een module voor een gezinshuis in combinatie met JeugdzorgPlus. Deze module biedt extra ondersteuning op maat aan de gezinshuisouder bij plaatsing van een kind met complexe problematiek. Daarbij wordt de machtiging gesloten jeugdhulp geschorst.

De behoefte aan deze jeugdhulpvorm geldt ook als uitstroommogelijkheid voor JeugdzorgPlus. Jongeren kunnen niet altijd naar een regulier gezinshuis. De overgang van gesloten naar open is nog te groot en/of de problematiek is nog te heftig voor de begeleiding/behandeling die binnen een gezinshuis geboden kan worden. Voor deze jongeren zou een 'behandel gezinshuis' of een 'gezinshuis Plus' meer passend zijn. Deze vormen zijn nog in ontwikkeling. Met de inzet van dit type gezinshuis ontvangt de jongere eerst de benodigde behandeling in een gespecialiseerde setting om zo toe te kunnen werken naar duurzame plaatsing. De beoogde pleegouders/gezinshuisouders worden vanaf het begin van de plaatsing in het behandelgezinshuis betrokken.

Een andere vorm van gezinsgerichte jeugdhulp is pleegzorg. Maar ook hier geldt dat jongeren met complexe problematiek niet in een regulier pleeggezin worden geplaatst. Er is behoefte aan speciaal opgeleide pleeggezinnen om deze jongeren te begeleiden. Voorbeelden in de onderzochte regio's zijn de inzet van specialistische ambulante behandeling en begeleiding bij pleegzorg: intensief ambulante gezinsbegeleiding of MDFT. Ook zijn de forensische pleeggezinnen genoemd die als alternatief worden ingezet voor jeugddetentie.

Jouw Ingebrachte Mentor (JIM)

JIM staat voor Jouw Ingebrachte Mentor en is een familielid, vriend of bekende van de jongere. De keuze van een jongere voor een JIM wordt ondersteund door ouder(s), waarna JIM optreedt als ambassadeur van de jongere. JIM is een vertrouwenspersoon voor de jongere en zijn vertegenwoordiger richting ouder(s) en professionals. Daar waar een hulpverlener op een gegeven moment uit beeld verdwijnt, blijft de JIM in principe altijd bij de jongere ook na de plaatsing. Zo wordt de kans vergroot dat jongeren uiteindelijk weer thuis kunnen wonen. Niet alleen jongeren hebben baat bij een JIM. Ook ouders kunnen deze ondersteuning uit de omgeving vaak goed gebruiken. De JIM kan worden ingezet om de gesloten plaatsing

te voorkomen, maar geeft ook ondersteuning tijdens de gesloten plaatsing en bij uitstroom uit de JeugdzorgPlus. Bij een van de aanbieders maakt de inzet van de JIM onderdeel uit van de methodiek.

Methodiek en inrichting gesloten plaatsingen

De visie is dat als een gesloten plaatsing nodig is die zo kort als mogelijk moet duren. De JeugdzorgPlus instellingen zetten hier specifieke methodieken voor in.

Gezinsgerichte en systemische benadering

De focus van de JeugdzorgPlus is nu nog teveel op de jongeren gericht en zou meer op het hele gezin gericht moeten zijn. De effecten daarvan zijn door onderzoek bewezen. Als er geen interventies worden ingezet in het gezin, keert de jongere na een gesloten plaatsingen terug naar een situatie die niet veranderd is. Zowel tijdens de gesloten plaatsing als na uitstroom is er behoefte aan specifieke intensieve (ambulante) systeemgerichte interventies.

Een aanbieder heeft een methodiek ontwikkeld waar bij aanvang met ouders en jongeren wordt bepaald welke behandeling wordt ingezet. Ouders en opvoeders zijn onderdeel van de behandeling. Kenmerkend is de gezamenlijke besluitvorming door de jongere, het gezin en professionals, gedurende het hele traject en het vervolg van de behandeling. De focus ligt meer op de eigen kracht en competenties van de jongeren en op het gezin (in plaats van op de risicofactoren).

Kleinschalige voorzieningen

In twee van de onderzochte regio's wordt nagedacht over het opzetten van kleinschalige voorzieningen waar gesloten plaatsingen mogelijk zijn. Door ouders is benoemd dat de huidige groepen vaak nog te groot zijn voor de jongeren met complexe problematiek. Een knelpunt is het volume en het rendabel opzetten van deze voorzieningen. In regio B was het plan om een leefgroep JeugdzorgPlus in de regio op te starten. Door de afnemende vraag bleek dit niet rendabel te zijn om op te zetten.

Specialistische behandeling voor jongeren met specifieke complexe problematiek

Er is sterke behoefte aan specialistische behandeling voor de jongeren met zeer complexe problematiek (een combinatie van gedragsproblematiek, psychiatrische problematiek en/of lvb problematiek) die nu noodgedwongen in de JeugdzorgPlus worden opgenomen omdat er geen alternatieven zijn. De JeugdzorgPlus is voor hen niet de best passende hulp. Hierin kunnen de verschillende aanbieders (JeugdzorgPlus, lvb jeugdhulp en jeugdggz) samenwerken. Daarnaast is specifieke opvang en expertise van suïcideproblematiek en zelfbeschadiging nodig.

Landelijk worden expertisecentra ingericht voor jongeren met deze complexe problematiek. In een regio wordt specifiek gedacht aan een kleinschalige voorziening voor deze doelgroep.

Door- en uitstroom mogelijkheden

Zoals in hoofdstuk 4 benoemd ontbreekt het aan goede door- en uitstroom mogelijkheden voor jongeren na JeugdzorgPlus.

Veilige woonplekken

Er is vooral behoefte aan veilige woonplekken voor jongeren die niet (direct) terug naar huis kunnen. Het gaat veelal om specifieke doelgroepen, zoals jongeren met een lvb, ernstige psychiatrische problematiek, agressie, middelengebruik (al dan niet in combinatie). Het gaat niet zo zeer om behandelplekken als wel om plekken gericht op langdurige stabilisatie waar jongeren veilig kunnen wonen en langere tijd verblijven. Er is een doelgroep die geen thuis heeft om (direct) naar terug te gaan. Kleinschalige opvang is nodig voor hen, met een goede verhouding tussen nabijheid en afstand. Het gaat ook hier om kleinschalige en zo thuis als mogelijke woonplekken. Begeleid wonen kan goed werken, maar dat is niet geschikt voor jonge kinderen. Zij kunnen niet altijd direct naar een gezinshuis of pleeggezin. Zorgboerderijen waar de zorg stapsgewijs wordt afgeschaald zijn ook als voorbeeld genoemd.

Overgangs- of uitstroomgroep

Er is behoefte aan een overgangsgroep tussen "gesloten" en "open" In regio A en B wordt gewerkt aan een experiment in de vorm van een uitstroomgroep of een tussenvorm tussen JeugdzorgPlus en een open groep. Met een tussenvorm wil men tegemoet komen aan de ervaren afstand tussen "open" en "gesloten". Er is behoefte aan een tussenvorm die meer vrijheden geeft dan de gesloten setting, minder gericht is op bescherming, meer op relationele beveiliging. In de beginfase krijgen jongeren intensieve begeleiding en controle en behandeling op maat. Zo snel als mogelijk en haalbaar is, wordt wat goed gaat in het eigen netwerk opgebouwd, zoals school, werk, hobby's en/of vrienden en het opbouwen van het contact met de thuissituatie. Door het inrichten van een dergelijke groep in een regio zonder JeugdzorgPlus locatie wordt beoogd dat jongeren toch een stap kunnen maken en een perspectief hebben in de eigen regio. Een belangrijk voorwaarde is wel dat er vervolgens voldoende uitstroommogelijkheden zijn voor ambulante jeugdhulp, onderwijs en dagbesteding en jeugdhulp met verblijf voor jongeren die niet naar huis terug kunnen keren.

Bij een tussenvorm kan volgens ouders en jongeren ook gedacht worden aan het bieden van bijvoorbeeld de mogelijkheid van ouders of broertjes en zusjes om te overnachten op de locatie van de JeugdzorgPlus instelling. De reisafstand tot de locaties wordt als een belemmering ervaren om het netwerk goed te betrekken. Door de mogelijkheid om te logeren aan te bieden, kan het netwerk meer worden betrokken als de jongeren meer vrijheden krijgen.

Levensloopbegeleider (professional)

Door jeugdhulpaanbieders voor jongeren met een lvb is benoemd dat een JIM bij deze doelgroep niet voldoende is. Er is behoefte aan een professionele levensloopbegeleider voor langere tijd die helpt bij het regelen van praktische zaken. Dit is zeker van belang op het moment dat zij 18 jaar worden en als overgang

naar de hulp en ondersteuning voor volwassenen. Het kan niet verwacht worden dat een JIM dit allemaal oppakt. Een professioneel ondersteuner kan de JIM hierbij helpen.

Mentorbegeleiding thuis

Mentorbegeleiding thuis houdt in dat een pedagogisch medewerker (mentor) de ouders thuis ondersteunt. De overstap van een groep terug naar huis is vaak te groot en te moeilijk. De pedagogisch medewerker die de jongere en de ouders kent van de groep kan fungeren als een soort coach door ouders praktische pedagogische ondersteuning te bieden. Doordat zowel de ouders als de jongere al bekend zijn met de mentor, is hier sprake van meerwaarde door continuïteit in begeleiding. Dit geldt niet alleen voor de overgang van gesloten jeugdhulp naar huis, maar ook voor de overgang van een open groep jeugdhulp met verblijf naar huis.

Combinatie van dagopvang en thuis.

In de combinatie van dagopvang en thuis worden onderwijs (dagbesteding) en behandeling gecombineerd. Veel jongeren in de JeugdzorgPlus hebben moeite met het regulier onderwijs. Bij uitstroom benoemen de ouders, jongeren maar ook de professionals dat het met het label "JeugdzorgPlus" moeilijk is om in te stromen in het onderwijs. Het is voor de jongeren die uitstromen van belang dat ze een vast ritme hebben en leren om terug regie te hebben op hun leven. Een hulpvorm waarbij ze overdag een vast programma volgen en 's avonds naar huis gaan komt tegemoet aan die behoefte. Een voorbeeld hiervan is School2Care. Dit wordt niet in alle regio's aangeboden. Deze hulpvorm kan ook worden ingezet om gesloten plaatsingen te voorkomen.

7 Conclusies en reflectie

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen per onderzoeksvraag samen en trekken conclusies. Vervolgens reflecteren we op de resultaten.

7.1 Conclusies

Wat is de ontwikkeling in de vraag naar (of gebruik van) JeugdzorgPlus tussen 2015 en 2019?
De aanleiding voor dit onderzoek was dat het aantal plaatsingen in de JeugdzorgPlus tot 2017 met 12% was toegenomen, maar dat er verschillen waren in de ontwikkeling van de vraag tussen de zorggebieden. In de verkennende fase van het onderzoek bleek dat landelijk en in alle zorggebieden na 2017 een afname te zien was van het aantal jongeren dat in JeugdzorgPlus wordt geplaatst. Omdat afspraken over gesloten jeugdhulp worden gemaakt op het niveau van de jeugdregio's is de focus van het onderzoek verschoven van het niveau van de vijf grote zorggebieden naar het niveau van de jeugdregio's.

Op basis van de beleidsinformatie Jeugd is inderdaad te zien dat er op het niveau van de jeugdregio's verschillen zijn. Er zijn verschillen tussen regio's in de mate van afname. In sommige regio's heeft de afname zich al eerder ingezet en is de vraag nu gestabiliseerd, in andere regio's is er een stabiel beeld over de hele periode, en in weer andere regio's is na een daling in 2018 weer sprake van een stijging. De cijfers over het gebruik op het niveau van de jeugdregio's moeten echter met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De cijfers hebben soms betrekking op een beperkt aantal jongeren, waardoor een toename van enkele jongeren zich al snel vertaalt in een relatief forse toe- of afname. Dit is zeker het geval in de "kleinere" regio's, waar het gebruik in absolute zin laag is. Daarnaast stellen we vast dat er verschillen zijn tussen de cijfers uit de Beleidsinformatie Jeugd en het TLS. Mogelijke verklaringen voor de verschillen zijn: niet alle instellingen hebben elk jaar volledige gegevens aangeleverd voor de beleidsinformatie, de informatie is afkomstig uit twee verschillende registratiesystemen en die lopen nooit helemaal gelijk op, een jongere wordt eerder uitgeschreven uit het registratiesysteem van de jeugdhulpaanbieder dan in TLS, er worden verschillende definities gehanteerd van unieke plaatsingen en afrondingsverschillen. We concluderen dat een analyse van de ontwikkeling van de vraag op het niveau van de jeugdregio's op basis van de beleidsinformatie lastig is.

Wat is het aanbod aan JeugdzorgPlus? Welke andere vormen van jeugdhulp zijn beschikbaar in de regio en welke initiatieven zijn er als alternatief voor JeugdzorgPlus? In welke mate wordt het aanbod als afdoende beoordeeld?
De capaciteit van JeugdzorgPlus, maar vooral van jeugdhulp met verblijf, is landelijk sterk afgebouwd. Niet in alle regio's zijn locaties JeugdzorgPlus. Dit betekent dat jongeren buiten hun regio worden geplaatst. Maar ook als er een locatie is, komt het voor dat jongeren bij een aanbieder buiten de regio worden geplaatst als op dat moment geen plek is in de regio. Bij JeugdzorgPlus instellingen verblijven dus jongeren

uit meerdere regio's en omgekeerd worden jongeren uit een regio bij meerdere instellingen geplaatst. Dit maakt lastig om aan te geven of op het niveau van de jeugdregio vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd. De ervaring van de respondenten komt ook niet altijd overeen met de cijfers. In sommige regio's wordt door de ketenpartners druk op de capaciteit ervaren. Als oorzaken hiervan worden genoemd dat er nog onvoldoende alternatieven voorhanden zijn om gesloten plaatsingen te voorkomen, dat de capaciteit sterker is afgebouwd dan de vraag en dat er onvoldoende door- en uitstroommogelijkheden zijn.

Voor de afname van het gebruik van JeugdzorgPlus zijn alternatieven nodig die gesloten plaatsingen kunnen voorkomen. Op basis van het onderzoek in de drie onderzochte regio's is daarvoor voldoende aanbod van intensieve ambulante jeugdhulp nodig. Deze is echter niet in alle jeugdregio's, maar ook binnen sommige regio's niet in alle gemeenten, voldoende voorhanden volgens de respondenten. Daarnaast zijn er voor jongeren die niet meer thuis kunnen wonen gezinsgerichte of kleinschalige woonvoorzieningen nodig. Ook van deze vormen is benoemd dat zij niet voldoende beschikbaar zijn.

In alle regio's wordt gesignaleerd dat de ernst en complexiteit van de problematiek van jongeren die gesloten worden geplaatst in de JeugdzorgPlus is toegenomen. De JeugdzorgPlus is voor een deel van deze jongeren niet de best passende hulp. Plaatsing in de JeugdzorgPlus is een noodoplossing. De respondenten benoemen een tekort aan specialistische hulp (zowel ambulant als met verblijf) voor jongeren met een combinatie van gedragsproblematiek, psychiatrische problematiek en/of een lvb. Ook specifieke expertise voor suïcide en zelfbeschadiging wordt gemist. De jongeren met deze problematiek horen niet thuis in de JeugdzorgPlus, maar ook niet in de jeugdggz. Zij vallen nu tussen wal en schip doordat er geen passend aanbod is.

In hoeverre spelen niet beïnvloedbare factoren in de regio, zoals demografie en sociaaleconomische factoren, een rol in het gebruik JeugdzorgPlus?

Volgens de respondenten in dit onderzoek wordt de afname van het gebruik in de JeugdzorgPlus niet zozeer verklaard door demografische en sociaaleconomische factoren, maar meer door de beïnvloedbare factoren die we in dit onderzoek hebben onderzocht. Sociaaleconomische factoren kunnen wel verschillen in gebruik van jeugdhulp, jeugdhulp met verblijf en gesloten jeugdhulp tussen regio's en tussen gemeenten binnen een regio verklaren. De respondenten benoemen bijvoorbeeld grootstedelijke problematiek en accumulatie van armoede en (v)echtscheidingsproblematiek als factoren die verschillen in het gebruik van jeugdhulp kunnen verklaren.

In hoeverre spelen beïnvloedbare factoren, zoals het beleid (visie) in de regio op JeugdzorgPlus, een rol in de vraag naar en het aanbod van JeugdzorgPlus en in het beschikbaar zijn of ontwikkelen van alternatieven voor JeugdzorgPlus? Welke rol spelen de gemeenten, de JeugdzorgPlus instellingen en de ketenpartners hierin?

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de invloed van de visie op JeugdzorgPlus, de inkoop en de organisatie van en aanbod in de jeugdhulpketen.

De visie die aanbieders en ketenpartners hebben op de JeugdzorgPlus speelt onmiskenbaar een rol in de afname van het gebruik. De visie dat jongeren zo dicht mogelijk bij huis moeten worden behandeld en begeleid en dat een gesloten plaatsing voorkomen dient te worden, onderschrijven alle ketenpartners. Het gebruik van JeugdzorgPlus is in de meeste regio's afgenomen. Het is volgens de respondenten echter lastig te bepalen of dit betekent dat jongeren dan ook de passende hulp krijgen om die gesloten plaatsing te voorkomen. De toename van het aantal spoedplaatsingen en de ernst van de problematiek bij instroom leidt tot vragen hierover. De visie dat gesloten plaatsingen voorkomen moeten worden, zorgt er volgens de respondenten voor dat er bij jongeren met complexe problematiek en hun gezinnen soms te lang, te lichte hulp is ingezet en te laat specialistische expertise is ingeschakeld. Veel ketenpartners zien gesloten jeugdhulp als een eindstation: pas als al het andere geprobeerd is, komt gesloten jeugdhulp in beeld. JeugdzorgPlus kan ook als keerpuntvoorziening worden gepositioneerd: een korte periode van gesloten plaatsing in een ambulant behandeltraject om een stagnatie in de behandeling op te lossen. De visie op de positie van de JeugdzorgPlus en/of de mate waarin die expliciet in een regiovisie is neergelegd en wordt onderschreven door de ketenpartners verschilt tussen de regio's. Dit heeft mogelijk invloed op de instroom in JeugdzorgPlus en op het moment dat jongeren in de JeugdzorgPlus worden geplaatst.

De ketenpartners in dit onderzoek zijn het er wel over eens dat voor een beperkt deel van de jongeren een gesloten plaatsing nodig zal blijven. Het is dan zaak om die zo kort en dicht bij huis als mogelijk in te zetten. Dit betekent dat er ingezet wordt op meer gezinsgericht en systemisch werken. Dus naast het voorkomen van gesloten plaatsingen zijn er alternatieven nodig voor de inrichting van de JeugdzorgPlus, zowel organisatorisch als methodisch. De invulling van deze visie verschilt per regio. Ook zien we verschillen in het tempo waarin men tot omvorming komt en de rol die regio's/gemeenten daarin spelen. In de ene regio is de gemeente/regio meer meedenker en in de andere regio opdrachtgever en de JeugdzorgPlus instellingen de initiatiefnemer voor alternatieven.

Regio's besteden de JeugdzorgPlus verschillend aan en hanteren ook verschillende wijzen van bekostiging en verschillende periodes van opdrachtverlening. JeugdzorgPlus instellingen hebben te maken met verschillende aanbestedingsprocedures en wijzen van bekostiging doordat jongeren uit meerdere regio's worden geplaatst. Dit betekent dat ze ook andere verantwoordingwijzen hebben voor jongeren uit verschillende regio's; wat leidt tot extra administratieve belasting. We concluderen dat het financieringssysteem van deze intensieve en dure zorgvorm ingewikkeld is doordat die op regioniveau wordt ingekocht. Wat het nog complexer maakt, is dat het hulpaanbod om gesloten plaatsingen te

voorkomen soms ook weer op een andere manier is ingekocht en bekostigd en zelfs kan verschillen tussen gemeenten binnen een regio.

Op basis van drie regio's is het niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de invloed van de type aanbestedingsprocedures en wijze van bekostiging. Wel valt een aantal zaken op. Productiebekostiging lijkt in tegenstelling tot lumpsum financiering minder ruimte te bieden voor het ontwikkelen van alternatieven. Het brengt verschillende aanbieders meer in een concurrentiepositie. Ook lijken meerjarige contracten meer ruimte te bieden voor veranderingen. Aanbieders voelen zich dan meer uitgedaagd om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Bij kortere contracten zijn zij meer gericht op de eigen organisatie (en het voorbereiden van de volgende aanbesteding).

De bestuurlijke en politieke druk voor het afbouwen van verblijfscapaciteit zorgt in sommige regio's voor een frictie tussen vraag en aanbod, maar ook voor fricties in de communicatie tussen de gemeenten aan de ene kant en aanbieders aan de andere kant. Met het afbouwen van de capaciteit is vaak ook een opdracht voor bezuiniging meegegeven. Afbouwen van capaciteit en het ontwikkelen van alternatieven voor JeugdzorgPlus vragen echter om extra inzet en middelen. Dit wringt in de uitvoering.
Uit het onderzoek blijkt ook dat jeugdhulpaanbieders en verwijzers tekorten in specifiek aanbod, zoals bijvoorbeeld intensief ambulante jeugdhulp, gezinsgerichte jeugdhulp met verblijf (veilige woonplekken, gecombineerd aanbod dagbesteding en behandeling, begeleiding bij (v)echtscheidingsproblematiek, traumabehandeling), signaleren en dat regio's/inkooporganisaties dit niet altijd herkennen. De communicatie over wat nodig is en wat beschikbaar is vraagt aandacht.

Vervolgens hebben we in het onderzoek beïnvloedende factoren voor de instroom in JeugdzorgPlus in kaart gebracht die te maken hebben met de organisatie van en het aanbod in de jeugdhulpketen in een regio:

- Mate waarin de lokale jeugd- of wijkteams zelf ambulante begeleiding en regie bieden.
- Beschikbaar (ingekocht) aanbod ambulante hulpverlening en jeugdhulp met verblijf.
- Wachtlijsten en beschikbaarheid van overbruggingsaanbod.
- Beschikbaarheid van specialistische expertise in het voorveld.
- Inrichting van de aanmeldingen voor jeugdhulp met verblijf en JeugdzorgPlus.
- Samenwerking in de keten.
- Beschikbaarheid van door- en uitstroommogelijkheden.

Om gesloten plaatsingen te voorkomen, is volgens de respondenten meer maatwerk en out of the box denken nodig. Er wordt veel meer dan vroeg nagedacht over hoe een gesloten plaatsing voorkomen kan worden. De uitvoerbaarheid van creatieve oplossingen wordt beperkt door een aantal factoren:

- Het aanbod is niet beschikbaar doordat het niet is ingekocht. Doordat in sommige regio's ambulante jeugdhulp niet regionaal wordt ingekocht maar per gemeente kan het voorkomen dat het aanbod in de ene gemeente wel beschikbaar is en in de andere niet.
- Het aanbod past niet binnen de financiële constructies en afspraken.
- Het aanbod is niet beschikbaar door wachtlijsten.
- De aanbieder weigert de jongere om verschillende redenen.

Als er een gesloten plaatsing nodig is, dan zijn de respondenten in dit onderzoek van mening dat die zo kort als mogelijk moet worden ingezet en dat het netwerk en gezin meer betrokken moeten worden bij de behandeling. Zoals eerder gezegd, is niet in elke regio een JeugdzorgPlus locatie. In een van de onderzochte regio's wordt ingezet op het realiseren van een kleinschalige voorziening in de regio. Dit lukt echter niet door een tekort aan volume en doordat het bedrijfsmatig niet rendabel is. Wij leiden echter af dat vooral de reisafstand tot de locatie – en niet of die locatie nu in de regio ligt of er buiten - een belemmering vormt om het netwerk goed te betrekken bij de behandeling en om jongeren in hun eigen netwerk te laten wennen en te laten oefenen met meer vrijheden. Volgens ons gaat het dus vooral om de vraag hoe het netwerk op afstand het best betrokken kan worden, zodat de terugkeer van de jongeren naar hun sociale netwerk zo goed mogelijk kan verlopen.

Een eensluidende conclusie trekken over welke factoren in een regio nu doorslaggevend zijn voor de afstemming tussen vraag en aanbod is niet mogelijk. Een veelheid aan factoren speelt een rol. De afname van het gebruik in een regio kan bijvoorbeeld een gevolg zijn van bezuinigingen. Dan is er minder capaciteit (bedden), terwijl er misschien wel meer vraag is. De afname kan ook een gevolg zijn van het inzetten op intensieve ambulante interventies die gesloten plaatsingen kunnen voorkomen. Als die alternatieven niet voorhanden zijn is er druk op de capaciteit. De vraag lijkt dus vooral of de beschikbare capaciteit in de pas loopt met wat nodig is aan capaciteit. Op basis van dit kwalitatieve onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over de dominantie van factoren. Er is meer wetenschappelijk onderzoek nodig naar de samenhang, dominantie en causaliteit van de deze factoren in meer regio's. De factoren die hierboven worden benoemd bieden hiervoor de bouwstenen en aanknopingspunten om de afstemming tussen vraag en aanbod te verbeteren.

Welke keuzes worden gemaakt voor alternatieven voor JeugdzorgPlus? Welke knelpunten doen zich daarbij voor?

Zoals eerder gesteld, gaat het dus enerzijds om alternatieven om gesloten plaatsing te voorkomen en anderzijds om hoe gesloten plaatsingen zo kort als mogelijk kunnen worden ingezet. In de onderzochte regio's zijn er goede en vergelijkbare ideeën voor alternatieve vormen van behandeling en begeleiding die plaatsing in de JeugdzorgPlus kunnen voorkomen. Er wordt overal meer ingezet op intensieve ambulante interventies en gezinsgericht en systemisch werken en het betrekken van het netwerk. Hoe daar invulling aan wordt gegeven en de prioriteiten die daarin worden gesteld verschillen tussen JeugdzorgPlus

instellingen en regio's. De knelpunten die zich daarbij voordoen hebben betrekking op de beïnvloedbare factoren zoals eerder genoemd. Om goede alternatieven te ontwikkelen en/of te vinden, is het nodig om met elkaar kritisch te blijven kijken naar welke keuzes waarom zijn gemaakt. Dat gebeurt in de ene regio wel al meer dan in de andere.

7.2 Reflectie op de resultaten

In deze paragraaf reflecteren we op de bevindingen in dit onderzoek. Daarbij maken we ook gebruik van de uitkomsten van twee workshops op het symposium over JeugdzorgPlus op 11 december 2019.
Dit onderzoek moet inzicht geven in factoren die de instroom in JeugdzorgPlus verklaren en aanknopingspunten bieden voor het realiseren van de ambitie om gesloten plaatsingen zoveel mogelijk te voorkomen. Er worden in alle regio's stappen gezet om hieraan invulling te geven. Het aantal plaatsingen neemt landelijk af. Die ontwikkeling is goed, maar de urgentie van de huidige situatie vraagt om een hogere snelheid. Een belangrijke randvoorwaarde volgens ons hierbij is een financieringsvorm die ruimte geeft om dit te doen en om mede op basis van ervaringen goede alternatieven te bedenken, ontwikkelen en uit te proberen.

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat het niet alleen gaat om het voorkomen van gesloten plaatsingen. Voor een deel van de jongeren zal een korte periode van gesloten plaatsing nodig blijven. Het is dan wel zaak om die zo kort als mogelijk en zo dicht bij huis als mogelijk in te zetten. De opgave waar de sector voor staat, gaat volgens ons om het realiseren van passende jeugdhulp voor drie groepen jongeren:

- Jongeren bij wie de gesloten plaatsing voorkomen kan worden als eerder passende hulp wordt ingezet of als andere jeugdhulp wordt ingezet.
- Jongeren met ernstige, specifieke en complexe problematiek die niet thuishoren in de JeugdzorgPlus, maar er nu worden geplaatst omdat er geen alternatief is.
- Jongeren die een korte periode van gesloten plaatsing nodig hebben.

Wat is er nodig om voor deze drie groepen passende jeugdhulp te realiseren op basis van de beïnvloedbare factoren in dit onderzoek?

Voorkomen van gesloten plaatsingen en/of bieden van alternatieve hulp

Er worden nu jongeren in de JeugdzorgPlus geplaatst bij wie plaatsing mogelijk voorkomen had kunnen worden als zij eerder passende hulp zouden hebben gekregen of voor wie een alternatief van gesloten plaatsing mogelijk is. Om voor deze groep jongeren passende hulp te realiseren is het volgende nodig:

- De expertise van de JeugdzorgPlus eerder wordt ingezet, zodat eerder screening en diagnostiek plaatsvindt.
- Er voldoende intensieve ambulante jeugdhulp (tijdig) beschikbaar is.

- Er voldoende middelen beschikbaar zijn om JeugdzorgPlus te voorkomen. JeugdzorgPlus is een dure interventie. Alternatieven moeten echter niet als "goedkoop" worden afgedaan.
- Er voldoende (gezinsgerichte) hulpvormen van jeugdhulp met verblijf beschikbaar zijn voor jongeren die niet thuis kunnen wonen, waarbij indien nodig de expertise van de JeugdzorgPlus wordt ingezet
- Er multidisciplinair samen met de jongeren en het gezin een analyse wordt gemaakt van welke gezinsgerichte en integrale hulp nodig is om plaatsing te voorkomen. Vraaggericht gericht werken in plaats van aanbodgericht.
- Gemeenten betrekken bij casuïstiekbespreking van complexe problematiek en investeren in communicatie tussen praktijk en de inkooporganisatie/gemeenten over benodigd en missend aanbod.
- Financiële kaders en afspraken die out of the box en creatieve oplossingen mogelijk maken.

Jongeren met ernstige complexe problematiek

Momenteel worden in JeugdzorgPlus noodgedwongen jongeren met ernstige complexe problematiek geplaatst voor wie JeugdzorgPlus niet de best passende hulp is. Zij horen niet thuis in de gesloten jeugdhulp en vallen tussen wal en schip doordat er geen passende aanbod voor hen beschikbaar is. Om voor deze jongeren passende hulp te realiseren, is specialistisch aanbod nodig waarin expertise over gedragsproblemen, psychiatrische problematiek en lvb samenkomen. Voor deze groep worden expertisecentra ontwikkeld. Als deze jongeren niet thuis kunnen wonen, zijn kleinschalige woonvoorzieningen nodig met kleine groepen waar voldoende maatwerk kan worden geleverd.

Jongeren bij wie gesloten plaatsing nodig is

Voor een beperkte groep jongeren zal er waarschijnlijk een gesloten plaatsing nodig blijven vanwege hun eigen veiligheid. Wat is er nodig om voor deze jongeren de gesloten plaatsing zo kort als mogelijk in te zetten:

- Een duidelijke positionering van de JeugdzorgPlus als een "keerpunt" in een integraal behandeltraject.
- Onderschrijving van deze positionering door alle ketenpartners en gemeenten.
- Inzet van een methodiek en behandeling die gericht is op perspectief bieden en zo snel als mogelijk de geslotenheid op te heffen en dit bepalen samen met jongeren en gezinnen.
- Een integrale, gezinsgerichte en systemische methodiek, zodat niet alleen de jongere wordt behandeld maar het hele netwerk wordt betrokken.
- Beschikkingen en financiële regelingen die flexibel op- en afschalen mogelijk moeten maken. Dit betekent ook een eenduidige visie over vrijwillige plaatsingen (zonder kinderbeschermingsmaatregel) en de inzet van voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp.

- Voldoende door- en uitstroommogelijkheden, zowel voor jongeren die terug naar huis gaan als voor jongeren die (niet direct) terug naar huis kunnen keren. Het gaat dan om ambulante jeugdhulp, gezinsgerichte jeugdhulp met verblijf (veilige woonplekken) en dagbesteding en onderwijs.

Bijlage: Literatuur

Batterink, M., Lapajian, I. & Meijer, J. (2018). Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Barneveld: Significant. Via https://jeugdmonitor.cbs.nl/publicaties/Regionale-verschillen-in-het-gebruik-van-jeugdhulp-met-verblijf Geraadpleegd op 29 augustus 2018.

Baracs M. & de Jong A. (2016) Mijn belang voorop. Ontwikkelingen in de jeugdhulp 2016. BMC onderzoek/de kinderombudsman Den Haag.

Helm, J. van der (2018). Hoop op het gewone leven voor kinderen die het niet getroffen hebben. Een plekje voor Alicia. Tijdschrift Jeugdbeleid, 2018-03, pp 31-62, Geraadpleegd via https://surfsharekit.nl/publiek/hsleiden/87256514-e5c5-4e2d-8f56-ad8103a99288.

Jeugdzorg Nederland (2017a) Factsheet JeugdzorgPlus Plaatsingsgegevens 2017. Via https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2017/03/Factsheet-plaatsingsgegevens-2017.pdf geraadpleegd 28 augustus 2018.

Jeugdzorg Nederland (2017b). Toename aantal jongeren in de JeugdzorgPlus. Via https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/toename-jongeren-in-JeugdzorgPlus Geraadpleegd 28 augustus 2018.

Jeugdzorg Nederland (2018). Ambitie JN: Jeugdzorg(Plus) zonder afzonderingen. Bericht 13 april 2018. Via https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/JeugdzorgPlus-zonder-gedwongen-afzonderingen/ geraadpleegd 29 augustus 2018.

Jeugdzorg Nederland 2019

Jeugdzorg Nederland (2019a) Factsheet JeugdzorgPlus Plaatsingsgegevens 2018. Via https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/03/JeugdzorgPlus-2018-002.pdf geraadpleegd augustus 2019.

Jeugdzorg Nederland (2019b). Factsheet JeugdzorgPlus Plaatsings-en uistroomgegevens 2019. Via https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/10/2019-1-Factsheet-plaatsings-en-uitstroomgegevens-JZ-2.pdf, geraadpleegd oktober 2019.

Geraadpleegde websites:

(https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdhulp/JeugdzorgPlus/).

https://jeugdmonitor.cbs.nl/in-de-regio

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening
Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise
Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?
Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.