

Kerncijfers Jeugdzorg Plus



Rapport

24 oktober 2022



Jeugdautoriteit

Jeugdautoriteit
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

info@jeugdautoriteit.nl

Inhoudsopgave

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

1. Inleiding

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

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

Inmiddels hebben meerdere JeugdzorgPlus aanbieders gemeld dat deze ontwikkeling leidt tot continuïteitsproblematiek. De Jeugdautoriteit is bij meerdere JeugdzorgPlus aanbieders betrokken op diverse niveaus van het Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp¹. De Jeugdautoriteit voert in het kader van vroegsignalering gesprekken met aanbieders, waaronder aanbieders van JeugdzorgPlus en kan, situatieafhankelijk, bijdragen aan het versterken van de (boven)regionale samenwerking tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s). Zodra sprake is van een zorgelijke situatie rond de continuïteit van zorg (de zogenoemde trede 3 situatie), volgt de Jeugdautoriteit als onafhankelijke en onpartijdige, toezichhoudende partij het proces en monitort de uitvoering van de plannen om de continuïteit te bevorderen of herstellen en de daarin omschreven rollen en verantwoordelijkheden. Vanuit deze rol heeft de Jeugdautoriteit in december 2021 een overzicht opgesteld van de ontwikkelingen in deze subsector en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geadviseerd landelijke regie te voeren op de afbouw van JeugdzorgPlus capaciteit. Het tempo waarin de instroom² daalt, is divers en past niet bij het haalbare tempo van afschaling van zorg en krimp van organisaties.

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

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

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

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

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

2. Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling en onderzoeksvraag

Doel

Het doel van het onderzoek is drieledig:

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

Onderzoeksvraag

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

Deelvragen

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

2.2 Scope

Het onderzoek richt zich op de 11³ huidige JeugdzorgPlus aanbieders en hun cliënten.

De weergave van de data en informatie betreft de situatie op 1 juli 2022.

Een vergelijking wordt gemaakt met de startfoto van de VNG, die data en informatie bevat over 2020.

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

2.3 Werkwijze

Schriftelijke uitvraag

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

Analyse data en informatie

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

Beantwoording onderzoeksvraag en deelvragen

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

Aanvullende informatie

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

3. Resultaten

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

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

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

Opmerkingen bij de beantwoording van de vragen

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

Op 1 juli 2022 verbleven 513 jongeren in een JeugdzorgPlus voorziening bij een capaciteit van 684 plaatsen. Daarnaast verbleven 15 jeugdigen in een JeugdzorgPlus voorziening op basis van het LTA.

De vraag hoe de capaciteit gespreid zou moeten worden bij een aantal van 200 plaatsen of een aantal van 400 plaatsen is niet te beantwoorden zonder beleidskeuzes. De spreiding van het aanbod en daarmee de afstand tot de doelgroep is één van de keuzes die gemaakt moeten worden, maar andere factoren spelen een belangrijke rol:

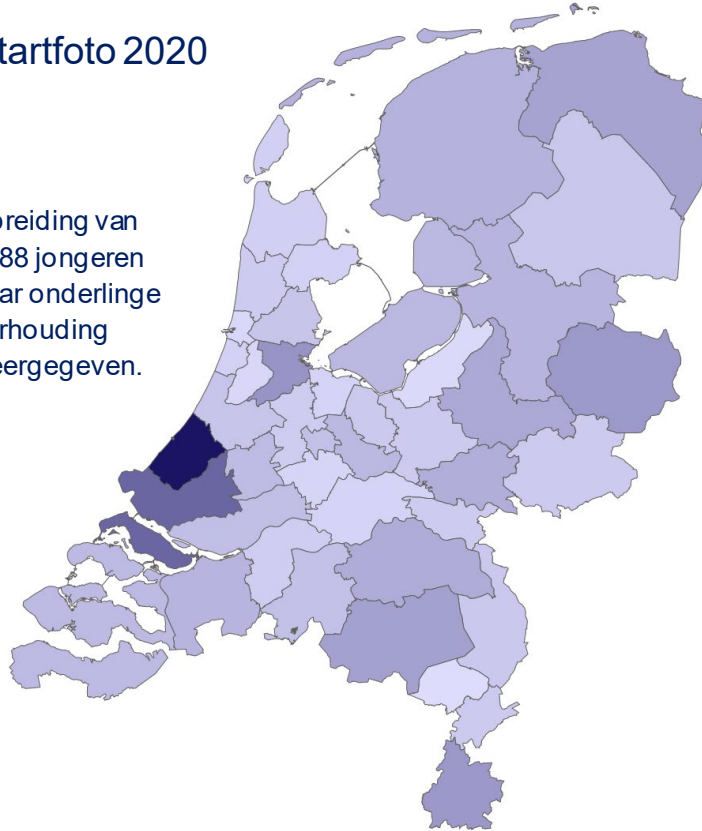
- De huidige vraag naar JeugdzorgPlus en de ontwikkeling ervan op middellange en lange termijn.
- De vraag daarbinnen naar de specialisaties
- De aanwezigheid van andere zorgvormen en voorzieningen, die gerelateerd zijn aan jeugdzorg met verblijf (onderwijs, voor de behandeling noodzakelijke andere zorg)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

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

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

Startfoto 2020

Spreiding van 1888 jongeren naar onderlinge verhouding weergegeven.



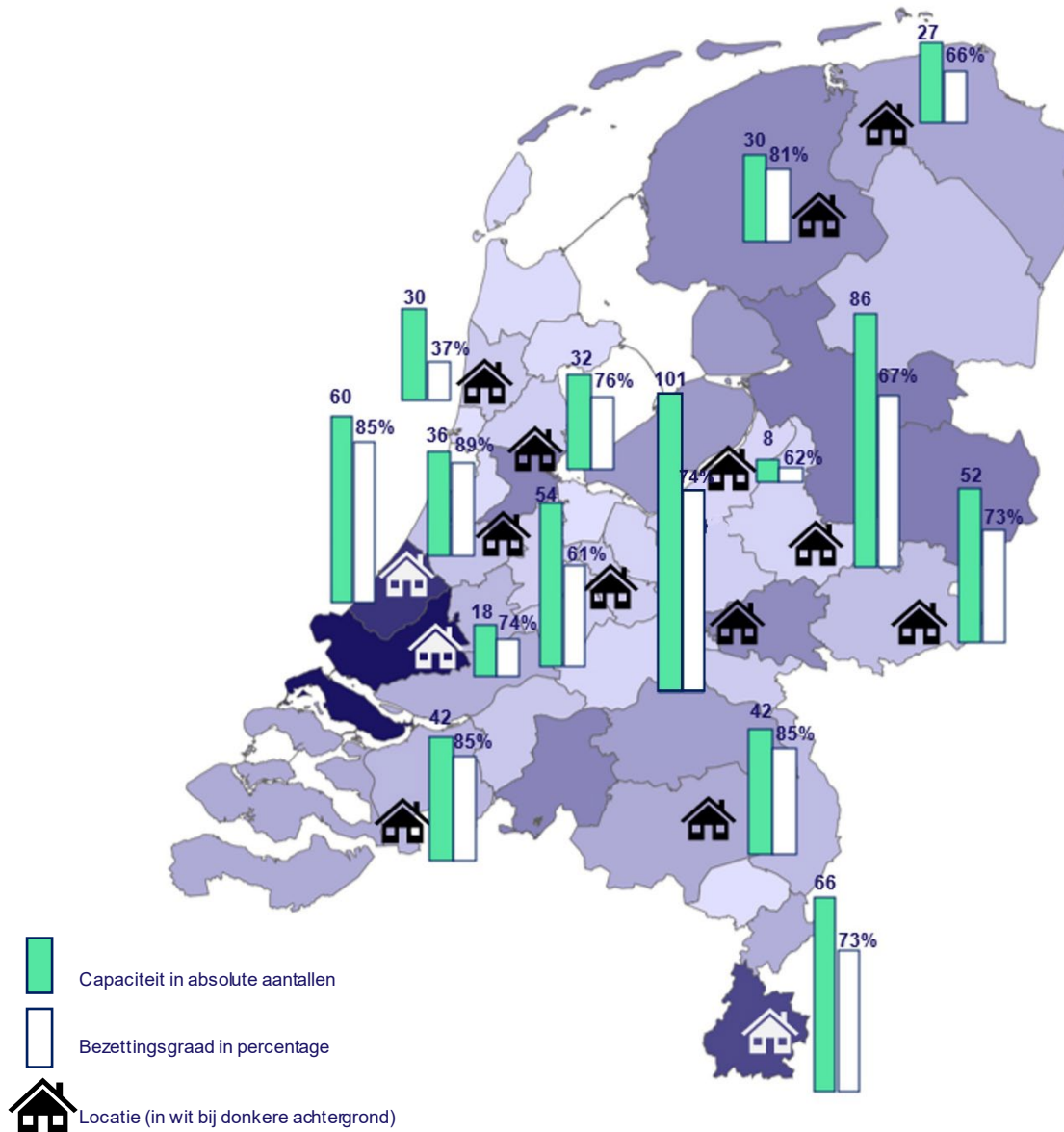
1 juli 2022

Spreiding van 513 jongeren naar onderlinge verhouding weergegeven.



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

3.3 Capaciteit en bezetting per 1 juli 2022



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

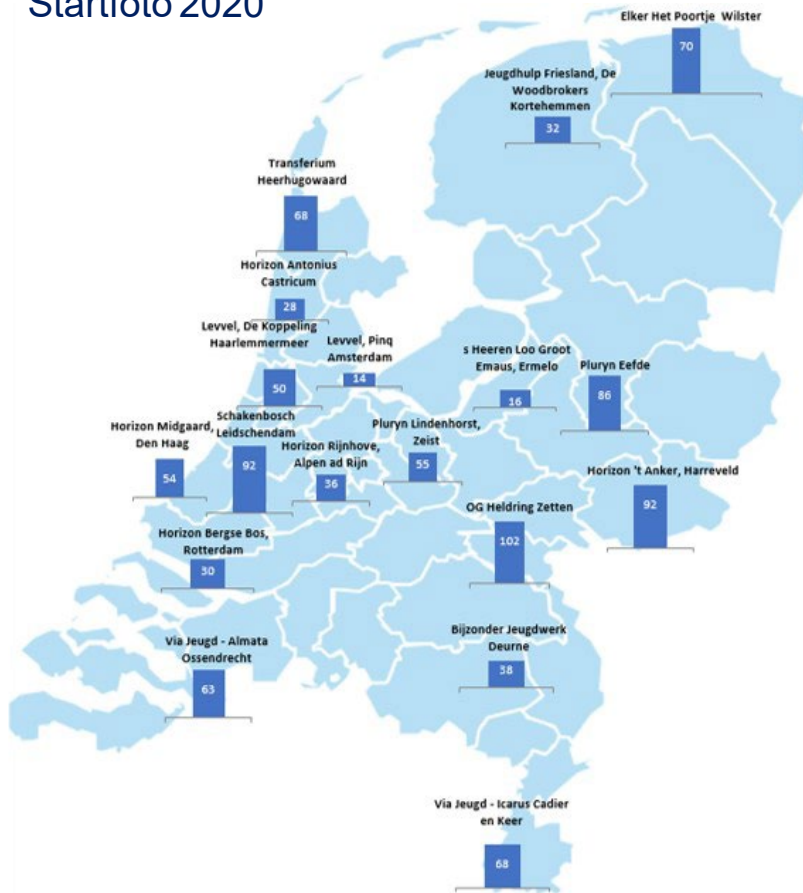
In het plaatje worden de afzonderlijke locaties weergegeven, met daarbij de feitelijke capaciteit op 1 juli 2022 (in groen) in absolute aantallen afgezet tegen de gemiddelde bezettingsgraad op diezelfde datum (in wit) in percentages.

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

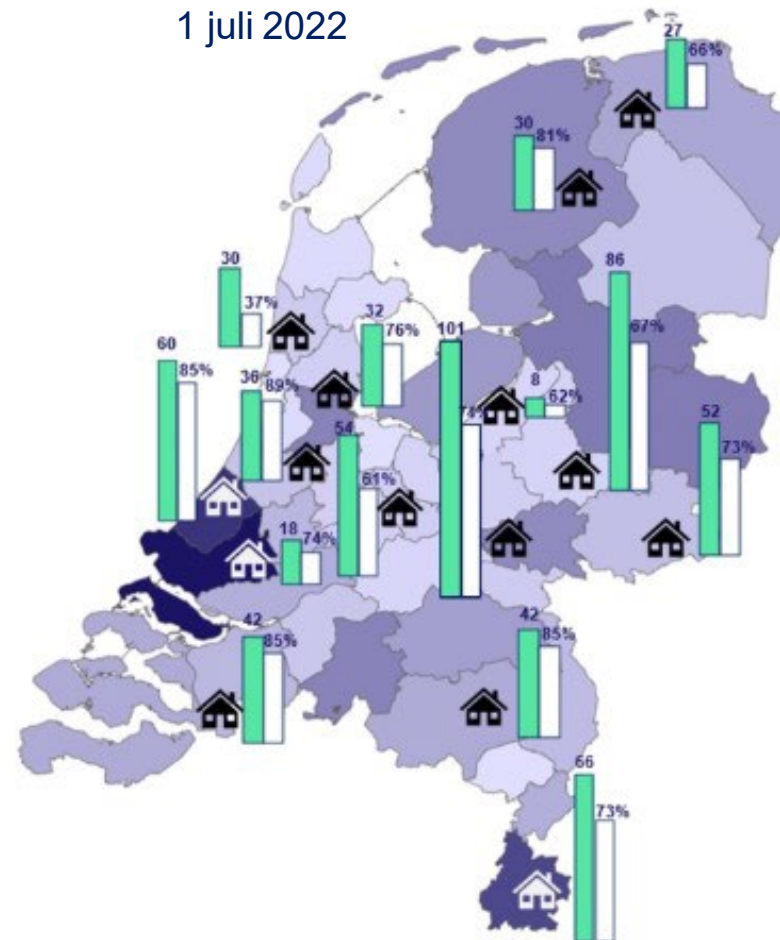
Desalniettemin laat dit plaatje zien dat er relatief veel aanbod is op plekken waar minder vraag is. Ook laat dit plaatje zien dat op 14 van de 15 locaties de bezetting niet meer is dan 85%. Bij een oordeel hierover moeten de verschillende financieringsvormen per locatie en contractuele afspraken over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

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

Startfoto 2020

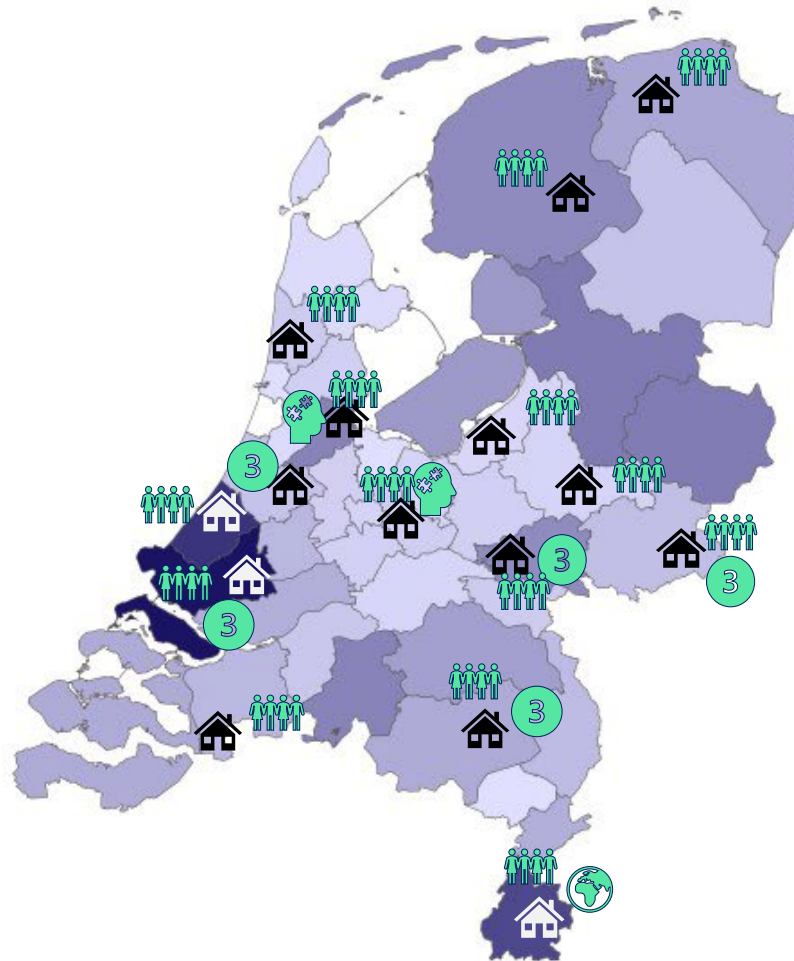






1 juli 2022



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

3.5 Aanbod overige jeugdzorg op JeugdzorgPlus terrein op 1 juli 2022

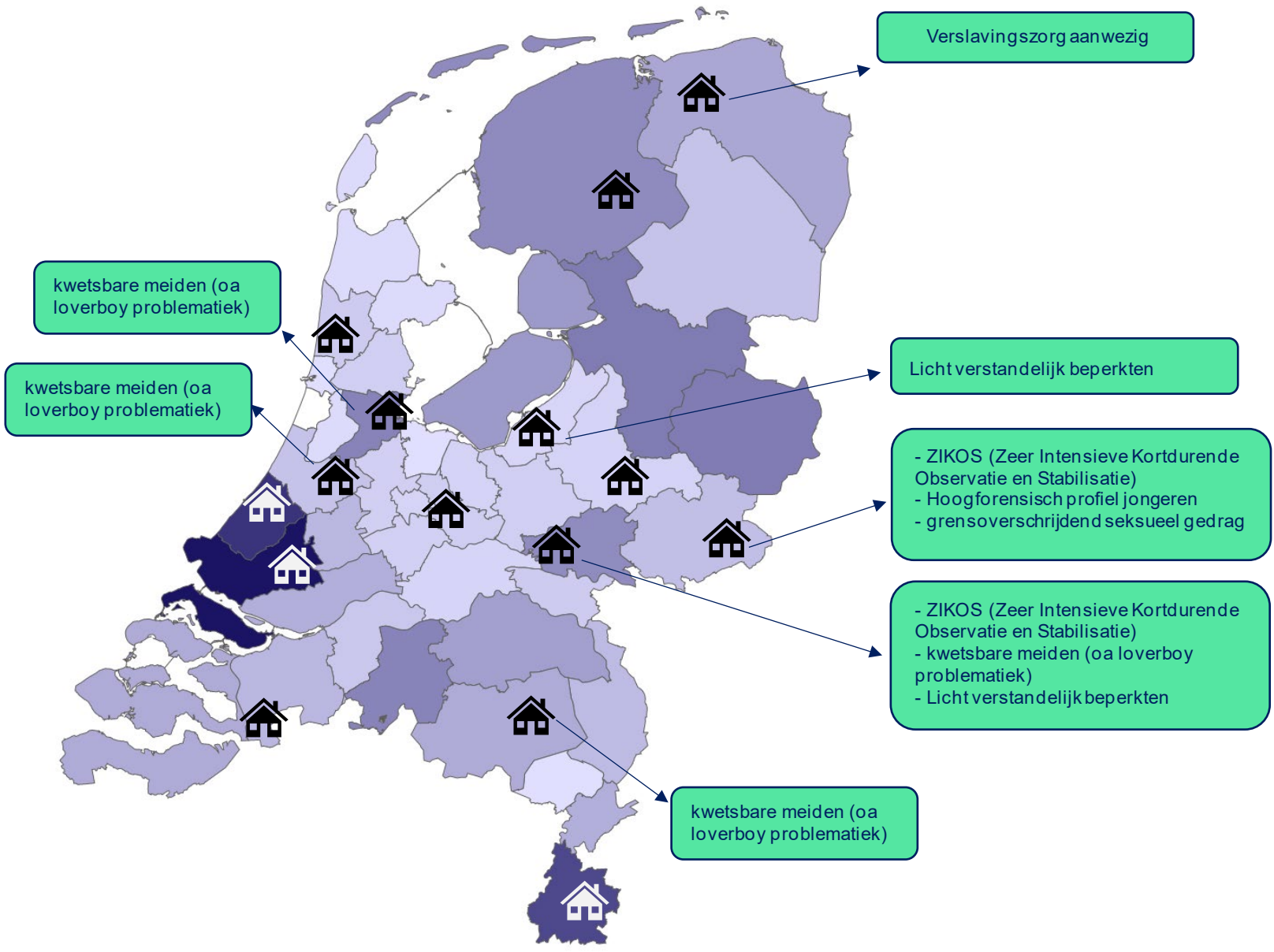


- Behandelgroep 
- Driemilieu groep 
- Jeugd GGZ 
- AMA 

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

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

3.6 Specialisaties



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

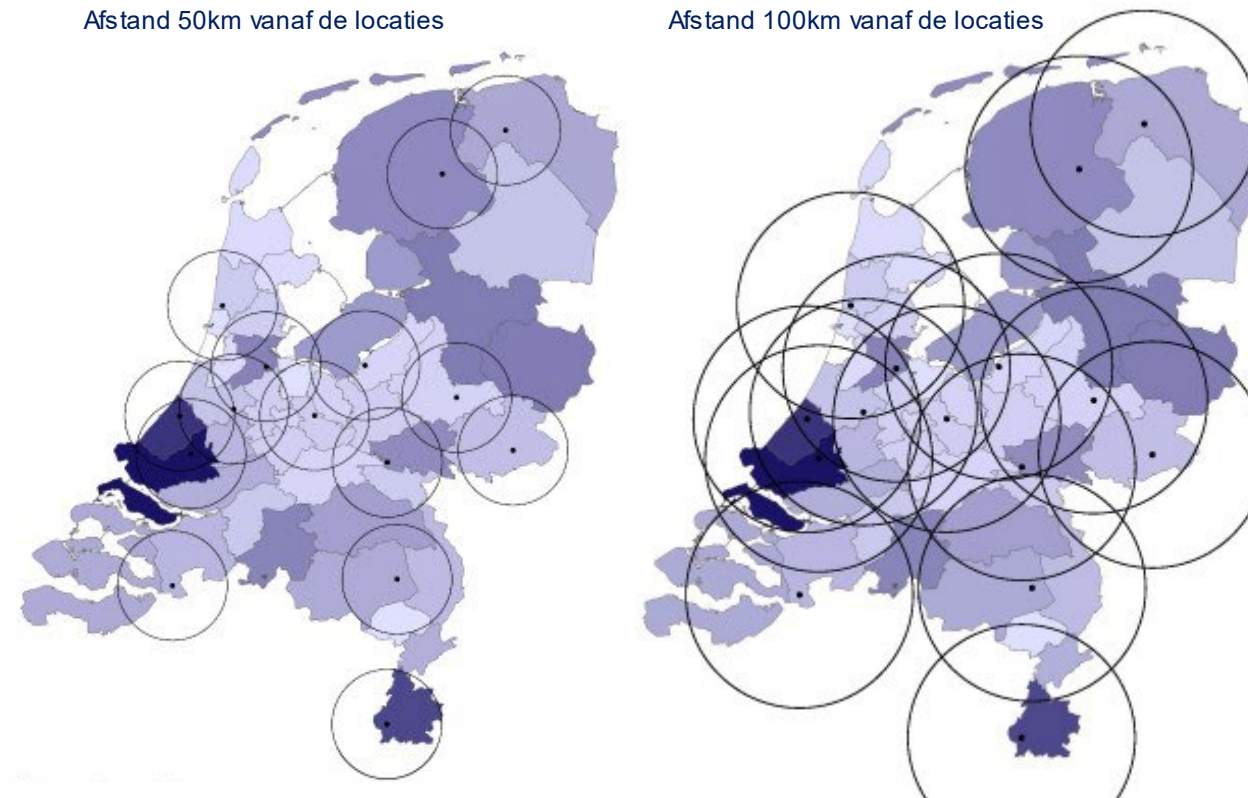
3.7 Aanbod alternatieven voor JeugdzorgPlus

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

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

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

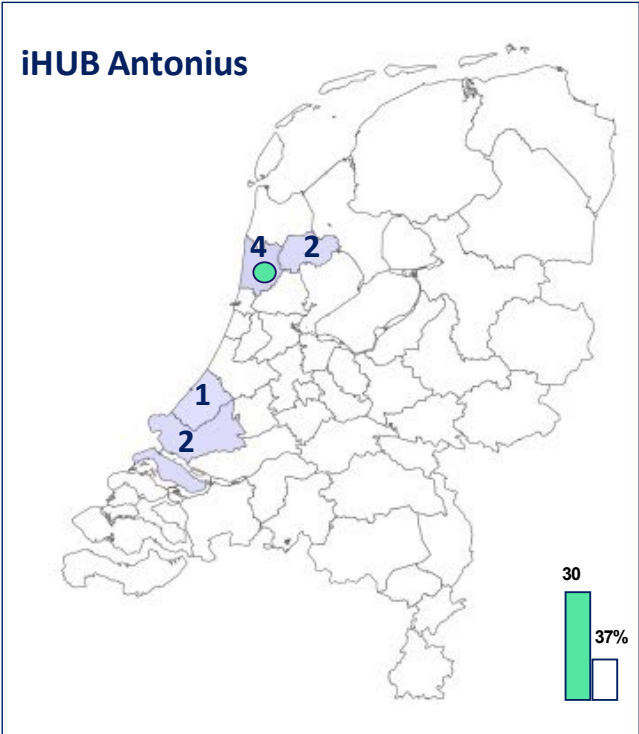
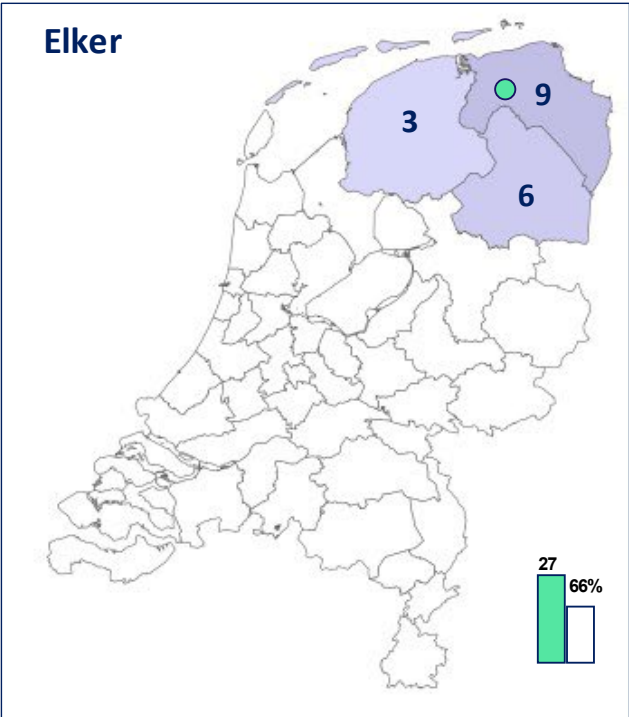
3.8 Spreiding met een maximale reisafstand



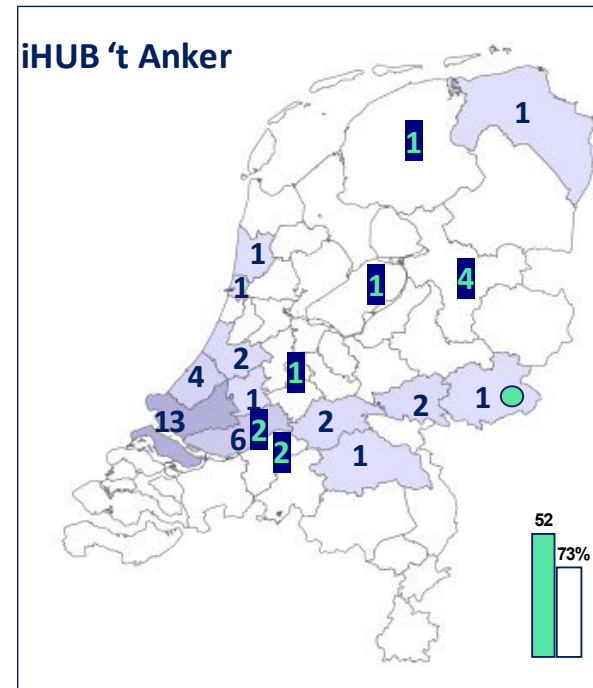
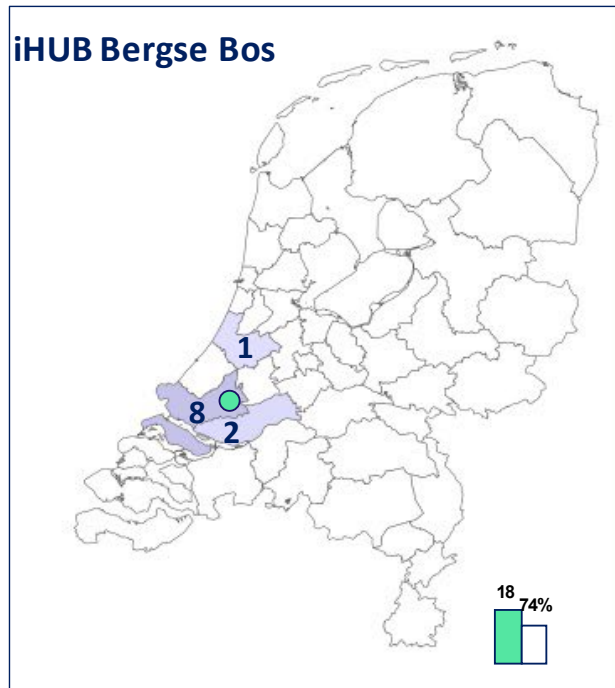
Hoewel er geen maximale reisafstand wettelijk of anderszins is vastgelegd, kan het een factor zijn in het maken van keuzes voor capaciteit en spreiding van JeugdzorgPlus. Daarom is in bovenstaande plaatjes, uitgaande van de herkomst van de huidige populatie in JeugdzorgPlus de dekking per locatie aangegeven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

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

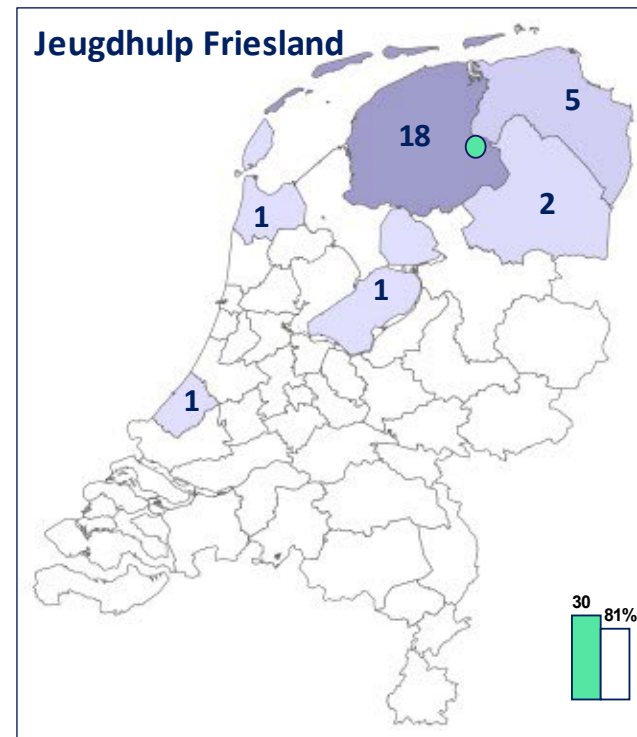
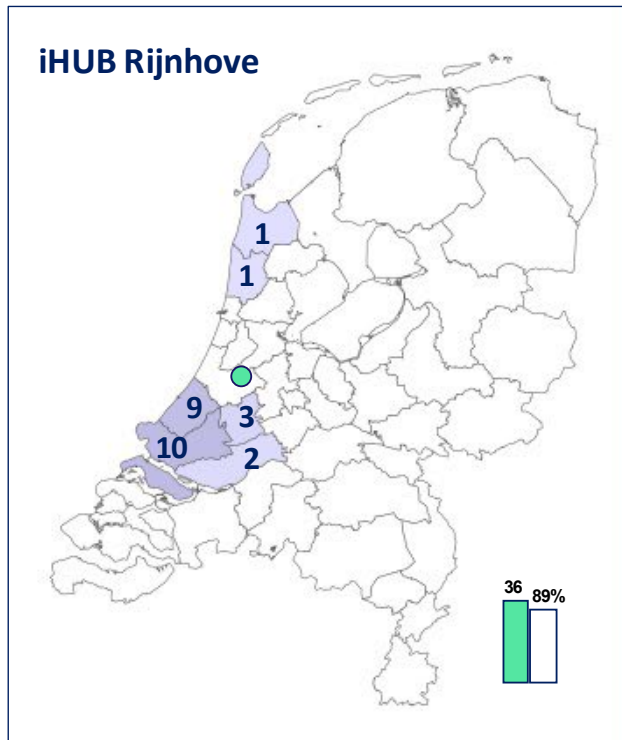
Bijlage 1 Herkomststregio per locatie






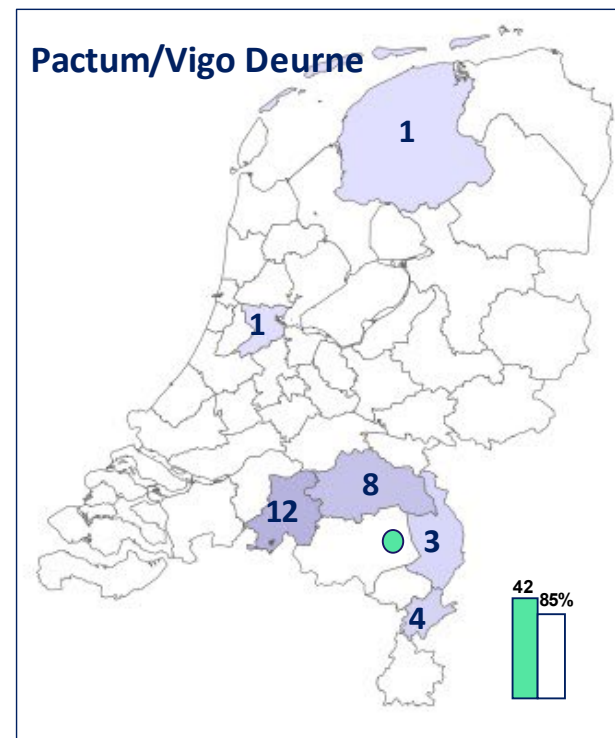
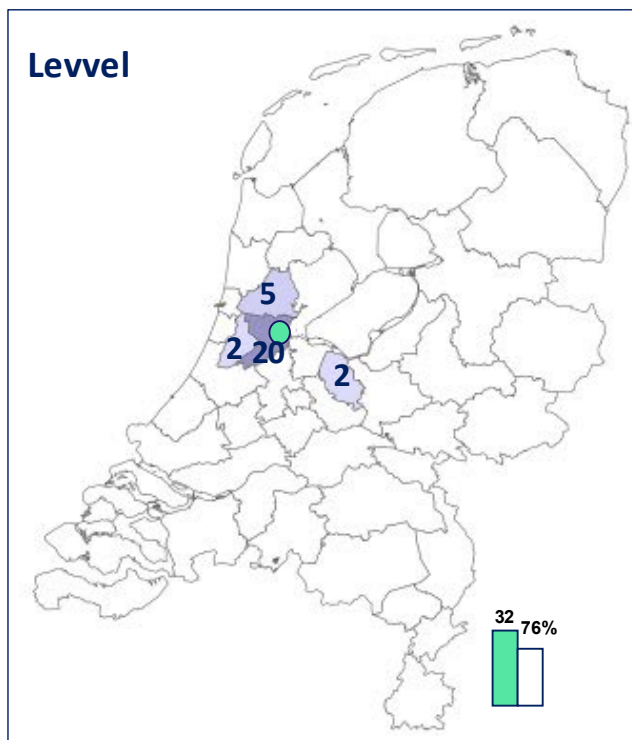
- Capaciteit in absolute aantallen
- Bezettingsgraad in percentage
- Locatie



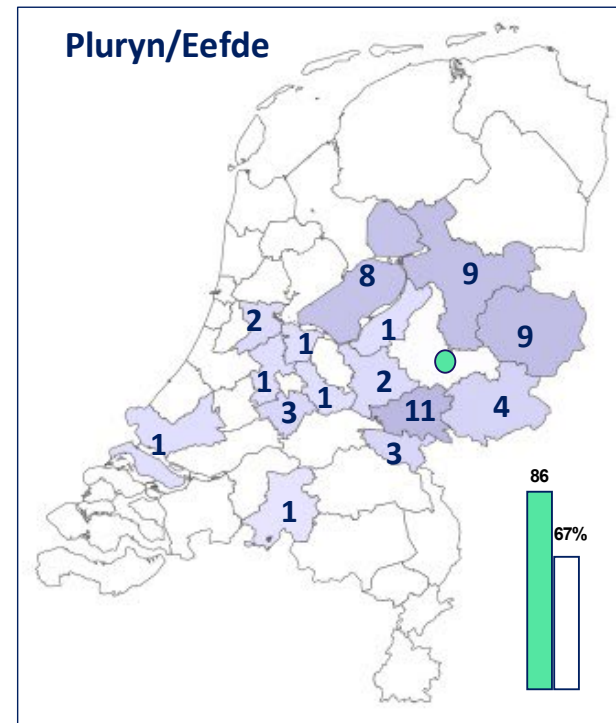
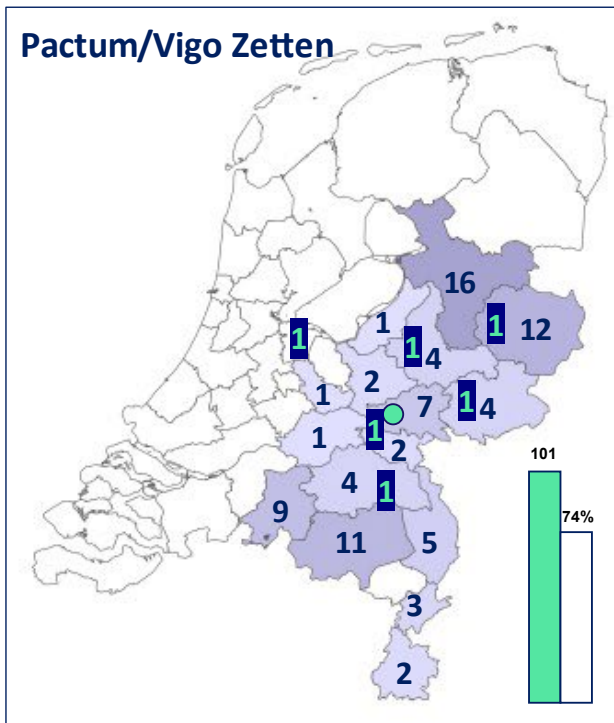
- Capaciteit in absolute aantallen
- Bezettingsgraad in percentage
- Locatie
- 2 Aantallen herkomstregio op basis van regionale overeenkomsten
- 2 Aantallen herkomstregio op basis van LTA.



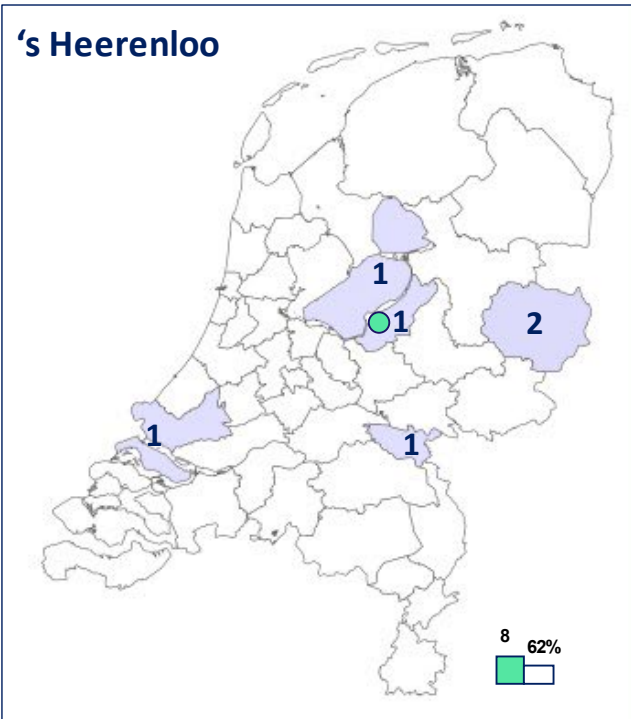
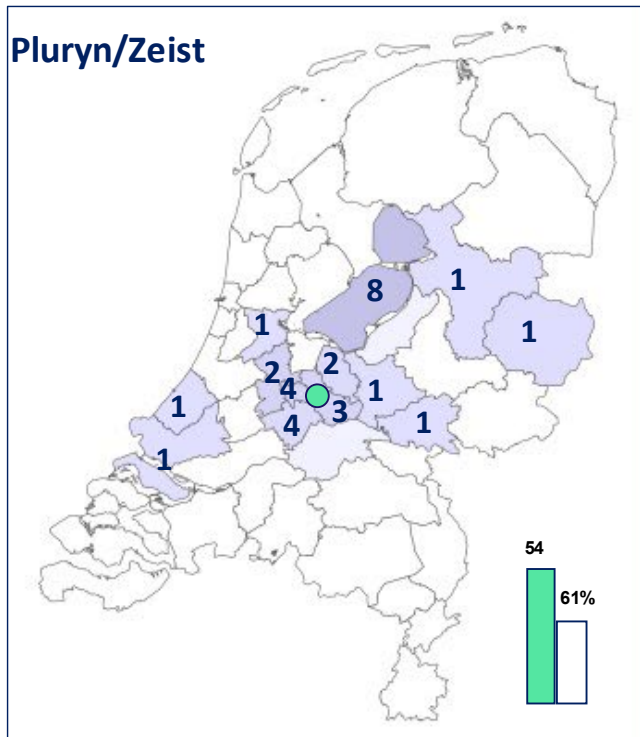
-  Capaciteit in absolute aantallen
-  Bezettingsgraad in percentage
-  Locatie



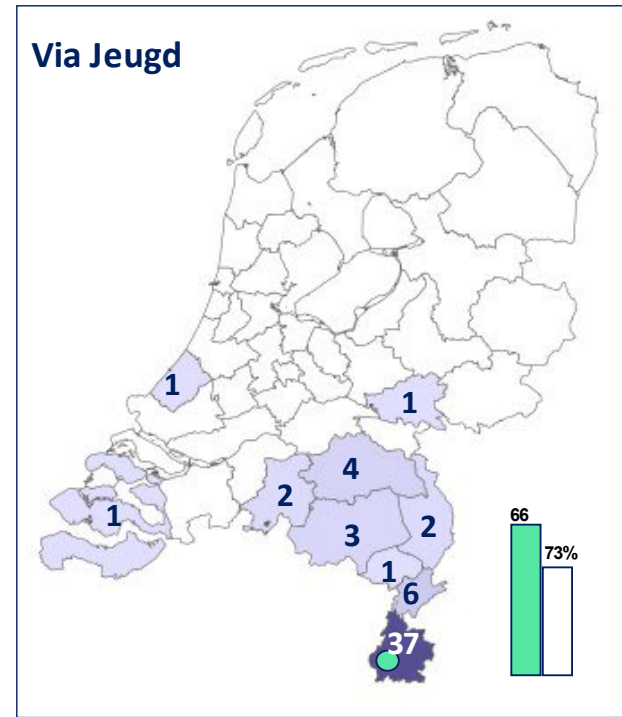
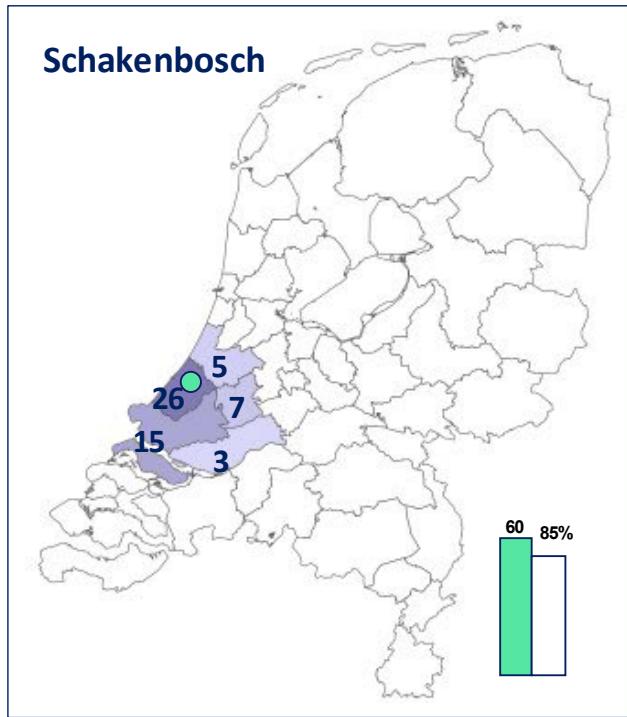
- Capaciteit in absolute aantallen
- Bezettingsgraad in percentage
- Locatie






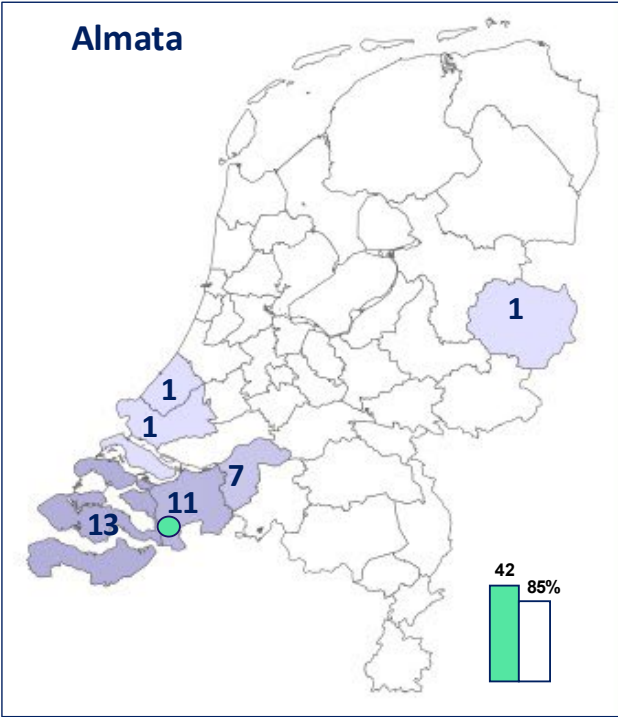
- █ Capaciteit in absolute aantallen
- Bezettingsgraad in percentage
- Locatie
- 2** Aantallen herkomstregio op basis van regionale overeenkomsten
- 2** Aantallen herkomstregio op basis van LTA.



- Capaciteit in absolute aantallen
- Bezettingsgraad in percentage
- Locatie



-  Capaciteit in absolute aantallen
-  Bezettingsgraad in percentage
-  Locatie



- Capaciteit in absolute aantallen
- Bezettingsgraad in percentage
- Locatie

Bijlage 2 Signaal Jeugdautoriteit



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

Jeugdautoriteit
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

Datum 1 juli 2022
Onderwerp Signaal Continuïteitsrisico's JeugdzorgPlus

Geachte dames en heren,

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

In dit toezichtsignaal informeer ik u over de recente stand van zaken. Daaruit blijkt dat de daling in capaciteit en bedbezetting zodanig zijn, dat de risico's op discontinuïteit, die ik in mijn memo van december 2021⁵ heb geschetst, de afgelopen maanden zijn toegenomen. Ik constateer dat landelijke regie op JeugdzorgPlus op korte termijn

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

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

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

1. Vraag naar JeugdzorgPlus.

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

Tabel 1. Ontwikkeling vraag naar Jeugdzorg Plus

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

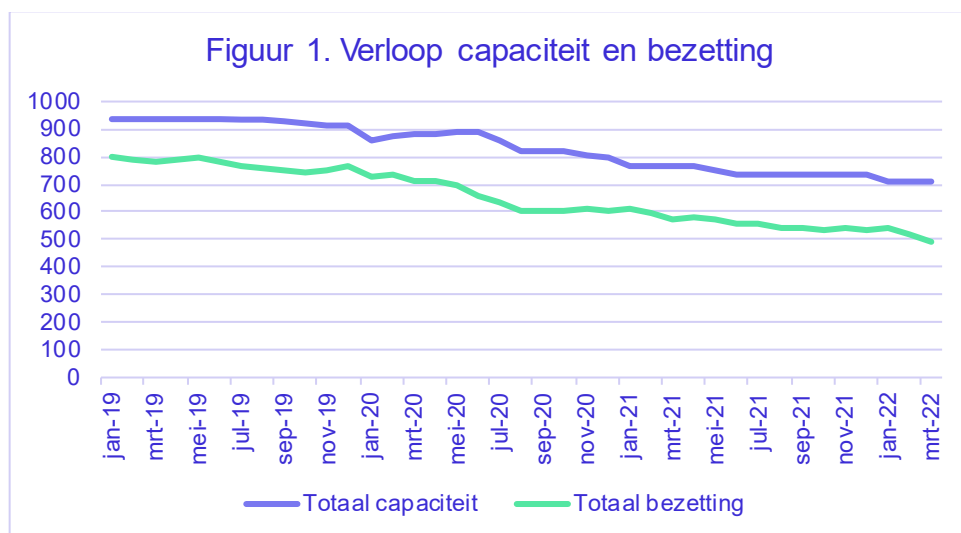
Bron: www.nji.nl

De afname van de vraag naar JeugdzorgPlus is deels het gewenste gevolg van de ontwikkeling waarbij gemeenten en regio's streven naar alternatieve, meer kleinschalige vormen van gesloten jeugdzorg. Deels is deze afname mogelijk ook ongewenst. De afname van de vraag is gedeeltelijk ook het gevolg van de coronacrisis, omdat tijdens de crisis verwijzingen vanuit ambulante zorgaanbieders uitbleven. Het is niet duidelijk waar deze jongeren zich nu in de keten bevinden. Mogelijk zitten zij in een andere voorziening. Gezien de onder druk staande capaciteit en tekorten aan bijvoorbeeld personeel en de daardoor ontstane wachtlijsten, is het echter de vraag of dat het geval is. In het ideale scenario ontvangen deze jongeren elders meer passende vormen van zorg, maar het is ook denkbaar dat zij uit de zorgketen zijn verdwenen⁶.

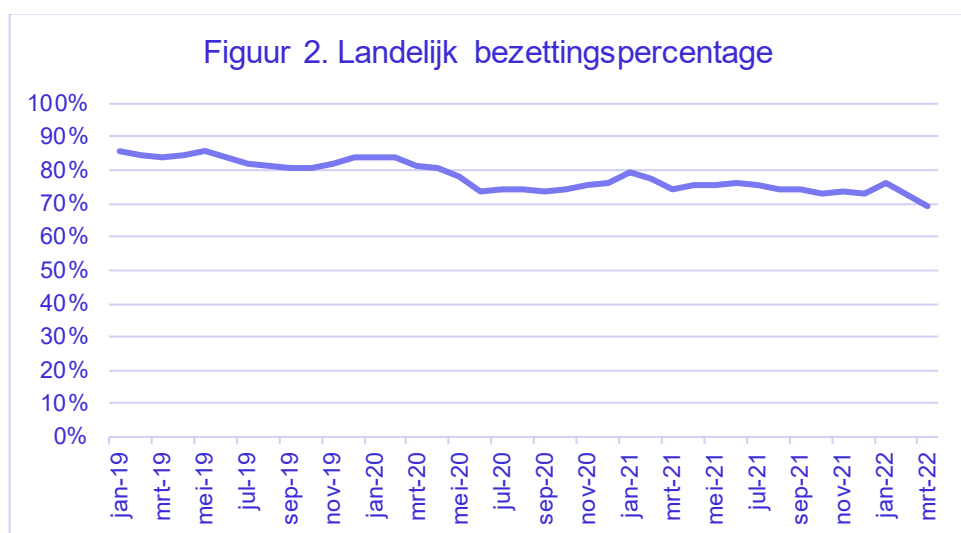
2. Capaciteit, bezetting en de bezettingsgraad.

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

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



Bron: Jeugdautoriteit, op basis van een uitvraag bij alle aanbieders van JeugdzorgPlus⁷



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

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

Tabel 2. Ontwikkeling capaciteit, bezetting en bezettingsgraad Jeugdzorg Plus

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

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

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

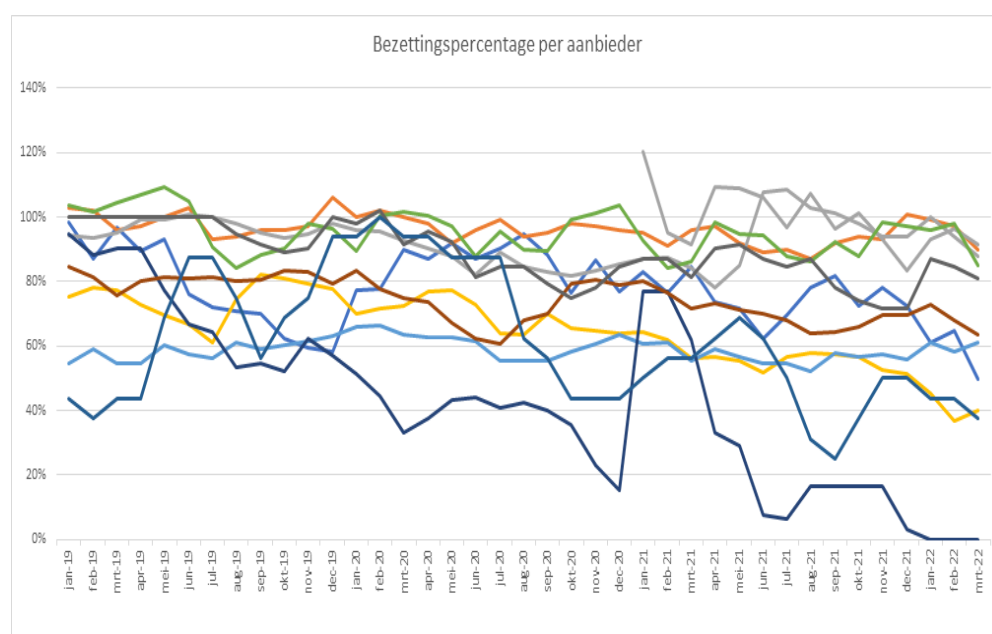
Bron: Jeugdautoriteit, op basis van een uitvraag bij alle JeugdzorgPlus aanbieders in juni 2022.

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

3. Financiële ontwikkelingen JeugdzorgPlus.

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

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



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

2022. Zie daarvoor tabel 3.⁸ In hoeverre deze financiële gevolgen ook daadwerkelijk geleid hebben tot spiegelbeeldige besparingen bij gemeenten, is niet te zeggen. Het is immers denkbaar dat de afgenomen capaciteit en bezetting geleid hebben tot een hogere bezetting in andere delen van de jeugdhulpverlening.

Tabel 3. Modelmatige berekening financiële gevolgen afname bezettingsgraad JeugdzorgPlus

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

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

De financiële ontwikkelingen in JeugdzorgPlus leiden tot een significant risico op faillissementen van JeugdzorgPlus aanbieders op de korte termijn en daarmee op discontinuïteit van zorg voor jongeren én een tekort aan beschikbaarheid van JeugdzorgPlus op de langere termijn. De regio's en aanbieders die betrokken zijn in de casuïstiek bij de Jeugdautoriteit hebben een verantwoordelijkheid in het oplossen van deze continuïteitsrisico's op de korte termijn.

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

4. Conclusie

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

⁸ Voor deze tabel gelden aanvullend aan de beperkingen in voetnoot 3 de volgende beperkingen:

- Aanbieders en gemeenten zien dat kinderen die nog wel in JeugdzorgPlus verblijven vaak complexere problematiek hebben, waardoor sprake is van stapel- / maatwerkafspraken waarbij de wel bezette plekken voor een gemeente in deze gevallen duurder zijn.
- Er is gerekend met gemiddelde gemeentelijke tarieven

Gemeenten, aanbieders en Rijk dragen daarvoor gezamenlijk de verantwoordelijkheid.

Voor de lange termijnstrategie gaat het om zicht op vragen als:

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

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

Met vriendelijke groet,

XXX
Directeur-bestuurder Jeugdautoriteit

Bijlage: memo JeugdzorgPlus



Jeugdautoriteit
Rijnstraat 50
2551 XP Den Haag

Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

Aan: XXX (VWS), XXX (VNG)

Datum: 8 december 2021

Memo Continuïteitsrisico's Jeugdzorg Plus

1. Inleiding

Jeugdzorg Plus is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Een verzoek tot Jeugdzorg Plus kan worden ingediend door een gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, een gecertificeerde instelling of de Officier van Justitie. De kinderrechter beslist of een jongere Jeugdzorg Plus nodig heeft. Als dat zo is, legt de rechter een civiele maatregel op en spreekt de 'machtiging gesloten jeugdhulp' uit⁹.

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

2. Afbouw Jeugdzorg Plus

Momenteel is er een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten en regio's streven naar alternatieve, meer kleinschalige, vormen van gesloten jeugdzorg¹⁰. Ook zou betere begeleiding vanaf het begin verzwaring van problematiek moeten voorkomen.

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

⁹ www.jeugdzorgnederland.nl

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

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

Tabel 1. Ontwikkeling vraag naar Jeugdzorg Plus

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

Bron: www.nji.nl

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

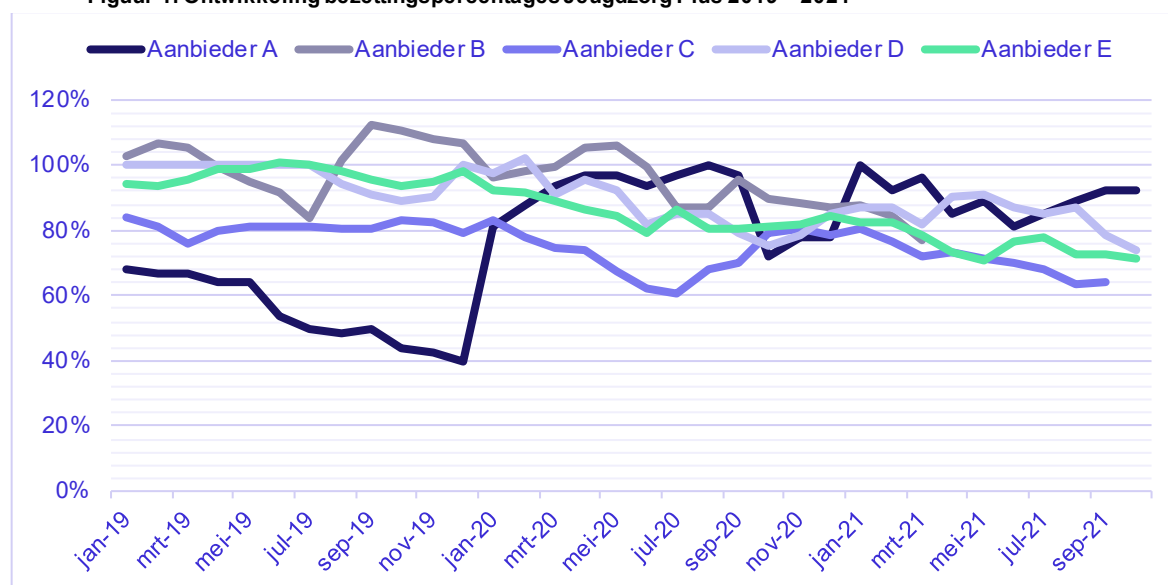
Tabel 2. Ontwikkeling capaciteit Jeugdzorg Plus op landelijk niveau

	2014	2016	2020	2021 ¹¹
Capaciteit	1162	1044	975	814

Bron: VNG

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

Figuur 1. Ontwikkeling bezettingspercentages Jeugdzorg Plus 2019 – 2021



Bron: Uitvraag Jeugdautoriteit, november 2021

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

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

Financiële ontwikkelingen

De vraag vanuit continuïteitsoogpunt is in hoeverre aanbieders in staat zijn om de kostenstructuur aan te passen op de geconstateerde lagere instroom. Deze flexibiliteit lijkt bij aanbieders van Jeugdzorg Plus beperkt. Aanbieders die zorg met verblijf leveren zijn minder flexibel in het planmatig en financieel opvangen van de dynamiek van wisselende bezettingen dan bij zorgvormen zonder verblijf¹². Daarnaast is bekend dat het moeilijk is om specialistisch personeel te vinden en te behouden¹³. Dit zou kunnen verklaren waarom bij veel aanbieders de PNIL kosten in deze periode ongeveer gelijk zijn gebleven, of iets zijn toegenomen (bijlage 2). De stabiliteit van de PNIL ratio's laat zien dat aanbieders er niet voor hebben gekozen met relatief minder flexibel inzetbaar personeel te werken. Door de coronacrisis is onvoldoende duidelijk geweest of de gerealiseerde afbouw definitief is of dat er op termijn weer een toename komt van de vraag naar Jeugdzorg Plus. Zodoende is het goed mogelijk dat aanbieders ook flexibel personeel hebben aangehouden, om tijdig in te kunnen spelen op een eventuele toename van de vraag. Een andere mogelijke oorzaak is dat aanbieders gezien de flexibiliteit in personeel die de geplande afbouw vraagt, ervoor kiezen juist met meer flexibel personeel te werken. Ook kan het zijn dat aanbieders geen andere mogelijkheid hebben, omdat bij een voorgenomen afbouw personeel op eigen initiatief eerder uitstroomt dan bij de afbouw gewenst is.

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

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

Bovenregionale impact van lokale ontwikkelingen

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

¹² Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit

¹³ 90 advies VNG, 90% Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit

¹⁴ Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit

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

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

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

Beschikbaarheid van alternatieven voor huidige Jeugdzorg Plus

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

4. Landelijke regie op Jeugdzorg Plus is wenselijk

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

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

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

bekostiging. Bij welke mate van bezetting moet worden uitgegaan bij beschikbaarheidsfinanciering? Daarbij geldt eveneens dat de alternatieven van Jeugdzorg Plus vaak intensieve 1-op-1 behandeling van het individu of in kleinere groepen inhouden met hogere personeelskosten als gevolg.

Met landelijke regie kan worden voorkomen dat op lokaal niveau keuzes worden gemaakt die het totale landschap van Jeugdzorg Plus beïnvloeden, met discontinuïteit van zorg tot gevolg.

Bijlage 1. Overzicht aanbieders Jeugdzorg Plus

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

Bron: Geregistreerde jeugdhulpaanbieders | Rijksoverheid.nl

Bijlage 2. Ontwikkeling PNIL ratio Aanbieders Jeugdzorg Plus

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

Bron: IKZ dashboard

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