



Af- en ombouw JeugdzorgPlus: landelijke regie, maar problemen niet opgelost

In juli 2023 riep de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op tot landelijke regie op de om- en afbouw van de JeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg). De regie is gekomen in de vorm van een bestuurlijk aanjager, maar de problemen zijn niet opgelost.

De inspectie is positief over de [uitgangspunten van de bestuurlijke afspraken die VWS, VNG en Jeugdzorg Nederland hebben gemaakt](#) en dat gemeenten zich hieraan hebben gecommitteerd. Verder is zij positief dat ook de Nederlandse GGZ en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland betrokken zijn bij de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus. Een belangrijk uitgangspunt in deze afspraken is dat er inhoudelijke kwaliteitskaders komen voor passende hulp aan jongeren met complexe problematiek die zonder behandeling een gevaar voor zichzelf of voor anderen vormen.

Toch heeft de inspectie aanhoudend zorgen over de slagkracht waarmee de af- en ombouw, en met name de opbouw van passend alternatief hulpaanbod, plaatsvinden. Beslissingen over welke JeugdzorgPlus-voorzieningen open blijven, welke sluiten en wie de regie hierover voert zijn nog niet genomen. Hiervoor stellen partijen vóór 1 november 2024 een nieuw af- en ombouwplan op. De inspectie constateert dat de bestuurlijke afspraken en het aangekondigde af- en ombouwplan ontoereikend zijn om zowel tijdens als na de transformatie te voorzien in een (regionaal en landelijk dekkend) toereikend hulpaanbod van voldoende kwaliteit.

Dit ligt niet aan de inspanningen van de afzonderlijke partijen, noch aan de inspanningen van de bestuurlijk aanjager. De inspectie benoemde in juli 2023 als knelpunt dat de besluitvorming over het voortbestaan of sluiten van JeugdzorgPlus-voorzieningen decentraal plaatsvindt. Dat is ook na het maken van de bestuurlijke afspraken de realiteit: de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus vindt plaats binnen de kaders van het decentrale stelsel. Dit levert in de praktijk knelpunten op, zo concludeert de inspectie uit gesprekken in de regio's met landelijk betrokken partijen, regionale projectleiders en wethouders en analyse van beleidsstukken.

Namelijk:

- > visie- en belangenverschillen tussen jeugdhulpregio's;
- > knelpunten in de financiering;
- > het mandaat of de doorzettingsmacht om besluiten te nemen bij vastgelopen besluitvorming ontbreekt;
- > verschillende niveaus van af- en ombouw van bestaand aanbod (landsdeel) en opbouw van nieuw aanbod (jeugdhulpregio);
- > vraagstukken rond continuïteit van bestaand aanbod.

Juli 2023: Oproep van de IGJ tot het nemen van stevige regie

Na het verkennend toezicht in de eerste helft van 2023 constateerde de inspectie dat er regionale verschillen zijn in de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus en de realisatie van alternatieven.¹ Deze verschillen zag zij in de visie, de samenwerking en het tempo waarin keuzes worden gemaakt en besluiten genomen over het voortbestaan of sluiten van JeugdzorgPlus-instellingen.

Hierdoor liep de mate waarin de betrokken jeugdhulpregio's kwaliteitsverbetering en innovatie binnen JeugdzorgPlus-instellingen faciliteerden en financierden uiteen. Sommige regio's hadden nog geen besluit genomen of, en zo ja welke, JeugdzorgPlus-instelling(en) bleven voortbestaan en op welke wijze jongeren met complexe problematiek passende (alternatieve) jeugdhulp ontvingen.

De inspectie zag risico's op drie punten:

1. Risico's voor een landelijk dekkend hulpaanbod voor jongeren met complexe problematiek die intensieve en soms gedwongen jeugdhulp nodig hebben.
2. Risico's voor de continuïteit van zorg.
3. Risico's voor de kwaliteit van zorg die nu binnen de JeugdzorgPlus-instellingen wordt geboden.

Op het moment van de publicatie van de inspectie in juli 2023 was het [Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp en opbouw alternatieven](#) van december 2022 de leidraad voor de Af- en ombouw van de JeugdzorgPlus. De uitvoering van dit plan moest leiden tot centrale regie, de besluitvorming over JeugdzorgPlus en het alternatieve aanbod voor deze doelgroep. Het uitvoeringsplan bevatte een overzicht van acties en deadlines op hoofdlijnen die in 2023 en 2024 een kader moesten vormen voor de om- en afbouw van de gesloten jeugdhulp en de opbouw van alternatieven. In het plan werd de urgentie hiervoor duidelijk gemaakt. Gezien het tempo waarmee de instroom van jongeren daalde, werden continuïteitsrisico's gezien voor de aanbieders van de JeugdzorgPlus. Daarnaast waren vraagstukken benoemd waarover snel helderheid moest komen (bijvoorbeeld over de kwaliteitseisen en de kostprijs voor de alternatieven van de JeugdzorgPlus). De besluitvorming hierover bleef aan de gemeenten in de jeugdhulpregio's. De inspectie had –net als verschillende stakeholders– zorgen dat dit in de praktijk niet zou leiden tot een landelijk toereikend en passend aanbod².

De inspectie riep dan ook in juli 2023 de stelselverantwoordelijke op tot het nemen van stevige regie. Hierbij moesten op korte termijn, met de regio's, keuzes gemaakt worden over welke JeugdzorgPlus-instellingen (al dan niet in kleinschalige vorm) blijven voortbestaan.

Positieve ontwikkelingen

VWS, VNG en Jeugdzorg Nederland hebben in juni 2024 nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt over de transformatie van de gesloten jeugdhulp. Deze afspraken zijn gemaakt onder regie van een bestuurlijk aanjager, die de partijen in december 2023 hebben aangesteld. De bestuurlijke afspraken kondigen een nieuw af- en ombouwplan aan, dat in november 2024 gereed zal zijn.

¹ [Weinig goede alternatieven voor JeugdzorgPlus, stevige regie nodig | Rapport | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)

² Idem, p4.

De bestuurlijke afspraken stellen het belang van betere en liefdevolle zorg voor jeugdigen met een intensieve zorgbehoefte voorop. De ambitie is daarnaast om tot een kwaliteitskader te komen voor goede verantwoorde zorg in een kleinschalige setting. In de bestuurlijke afspraken staat dat er ook zorginhoudelijke kaders komen.

Ook de Nederlandse GGZ en de VGN zijn in de zomer van 2024 aangehaakt en hebben benoemd te willen bijdragen aan passend hulpaanbod voor de doelgroep. Daarnaast is het de ambitie het forensische aanbod voor jeugd beter beschikbaar te maken.

In de bestuurlijke afspraken staat verder dat gemeenten een bovenregionale governance gaan inrichten, met als doel een bovenregionale visie te ontwikkelen, afspraken te maken over de opbouw van alternatieve zorgvormen en het sluiten/omvormen van bestaande JeugdzorgPlus voorzieningen.

Knelpunten in de praktijk

Het blijkt voor gemeenten in de praktijk weerbarstig om op bovenregionaal niveau tot één gezamenlijke visie, plan en financieel kader te komen. De inspectie ziet de volgende knelpunten in de samenwerking binnen de landsdelen:

- > Visieverschillen en belangenverschillen bemoeilijken de totstandkoming van regionale plannen;
- > Knelpunten in de financiering;
- > Mandaat ontbreekt;
- > De af- en ombouw van aanbod op het niveau van landsdeel, de opbouw op het niveau van jeugdhulpregio;
- > Vraagstukken rond continuïteit van bestaand aanbod.

Visieverschillen en belangenverschillen bemoeilijken de totstandkoming van regionale plannen

In februari en maart 2024 (dus vóór het vastleggen van de bestuurlijke afspraken) voerde de inspectie gesprekken met de bovenregionale projectleiders en de accounthoudende wethouders voor de JeugdzorgPlus. Op dat moment benadrukten verschillende projectleiders en accounthoudende wethouders voor de JeugdzorgPlus het belang van meer centrale aansturing of regie. Het vormgeven van een gezamenlijk plan met omliggende gemeenten en met andere jeugdhulpregio's bleek in de praktijk in een aantal regio's zeer moeizaam.

Wethouder: "Er is geen regie op de afbouw JeugdzorgPlus, geen regie op de tarieven, geen regie op reikwijdte. Dat zijn allemaal dingen waar het Rijk regie op zou kunnen pakken".

Aan de basis van een effectieve samenwerking staat een gedeelde visie. De samenwerking tussen de jeugdhulpregio's en de besluitvorming wordt in de praktijk bemoeilijkt als tussen de jeugdhulpregio's (of daarbinnen, tussen gemeenten) visieverschillen zijn over de af- en ombouw en de opbouw van alternatieven, en/of over de mogelijkheid en bereidheid om het aanbod te financieren. In haar ronde langs de regio's heeft de inspectie vastgesteld dat er op dit moment nog visieverschillen binnen de landsdelen bestaan. Jeugdhulpregio's willen met name de opbouw van alternatieven binnen hun eigen jeugdhulpregio realiseren.

Ook belangen tussen gemeenten verschillen. Waar kleine gemeenten de incidentele vraag naar specialistisch residentieel aanbod willen oplossen met maatwerk, hebben grotere gemeenten de omliggende gemeenten nodig voor contractering van structureel specialistisch aanbod. Spanning op de samenwerking om een bovenregionaal dekkend aanbod te houden ontstaat in de praktijk verder als de ene jeugdhulpregio het aanbod op orde heeft en het aanbod in een andere jeugdhulpregio (onvoorzien) wegvalt. Maar deze spanning kan ook ontstaan als gemeenten

jongeren plaatsen bij een aanbieder die een lager tarief hanteert dan de gecontracteerde aanbieder binnen die jeugdhulpregio.

Knelpunten in de financiering

Naast het belang van meer centrale aansturing of regie benadrukten de projectleiders en wethouders het belang van structurele (aanvullende) financiering voor het ontwikkelen en duurzaam inkopen van hoogwaardig kleinschalig hulpaanbod. Deze financiering is volgens de regio's nodig naast de SPUK-gelden die beschikbaar zijn voor de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus-voorzieningen. Meerdere projectleiders benoemen dat de SPUK-middelen bedoeld zijn voor de (incidentele) ombouw van de JeugdzorgPlus, terwijl structureel middelen nodig zijn om het (kleinschalige) alternatief duurzaam te kunnen financieren.

Wethouder: "De SPUK-middelen hielpen in de transformatie. Maar als je door wil ontwikkelen, heb je structurele budgetten nodig."

De inspectie heeft op basis van de gesprekken verder zorgen over de mogelijkheden en bereidheid van gemeenten om een kostendekkend tarief te betalen aan de nog bestaande JeugdzorgPlus-instellingen. Die moeten aan de *Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen* en aan de wettelijke eisen voldoen zoals die per 1 januari 2024 gelden (denk daarbij bijvoorbeeld aan het niet meer insluiten van jongeren in hun kamer). Hier zijn vaak extra kosten mee gemoeid.

Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden en de bereidheid van gemeenten om een kostendekkend tarief te betalen voor kwalitatief hoogwaardige alternatieve vormen van hulp. In regio's waar de JeugdzorgPlus (grotendeels) is afgebouwd, constateren projectleiders en wethouders dat kleinschalige, hoogwaardige alternatieven veelal duurder zijn dan het JeugdzorgPlus-aanbod.

Projectleider landsdeel: "De tarieven voor kleinschalig aanbod zijn schrikbarend, daar zijn veel zorgen over bij gemeenten".

Mandaat ontbreekt

Binnen de landsdelen is geen mandaat geregeld om bij visieverschillen of belangenverschillen knopen door te hakken. Projectleiders en wethouders benoemen als knelpunt dat in hun landsdeel één of meer jeugdhulpregio's zijn waarbij een voorgenomen besluit over de af- of ombouw eerst moet worden teruggelegd bij de individuele gemeenten.

Wethouder: "We hebben in de drie jeugdhulpregio's nog steeds wel een JeugdzorgPlus voorziening nodig. (...) Als je als bestuurder langer op dit onderwerp zit, is dat beter te volgen. Maar als er veel wisselingen zijn moet je elke keer het bestaansrecht van zo'n JeugdzorgPlus voorziening aantonen. In een andere jeugdhulpregio zijn veel wisselingen geweest op bestuurlijk en ambtelijk niveau, waardoor er elke keer een overtuiging is om er uit te stappen. Dat is lastig, want we zijn met twee regio's niet in staat de JeugdzorgPlus voorziening open te houden".

De af- en ombouw centraal, de opbouw decentraal

De regie en de bestuurlijke afspraken zijn nu vooral gericht op de af- en ombouw van bestaande JeugdzorgPlus-voorzieningen, met name in regio's waar dit nog niet goed lukt. De opbouw van alternatieven is vrijwel overal een regionale aangelegenheid. Op basis van de gesprekken met de projectleiders in de regio en met wethouders concludeert de inspectie dat er over het geheel genomen weinig aandacht is voor de opbouw van alternatieve vormen van hulp. De visie is er meestal wel (dicht bij huis, ambulante vormen van hulp, kleinschalig, geen gesloten jeugdhulp meer), maar de uitwerking over de benodigde kwantiteit en kwaliteit van het aanbod ontbreekt.

Gemeenten hebben op dit moment nog onvoldoende zicht op hun eigen doelgroep en de behoeften van deze doelgroep. Het is daarnaast zorgelijk dat gemeenten weinig zicht hebben op waar jongeren met een complexe hulpvraag nu verblijven: of dit binnen de eigen regio is of daarbuiten, bij welke onderaannemer zij zijn ondergebracht, in binnen- of buitenland. Alleen van jongeren die buitenregionaal in de JeugdzorgPlus zijn geplaatst is overzicht. Om te komen tot een alternatief aanbod zijn zicht op de populatie en visie op benodigd hulpaanbod nodig, dat ontbreekt nu (landelijk en in veel regio's).

Op het niveau van individuele jeugdhulpregio's ziet de inspectie hier en daar wel positieve initiatieven om tot alternatief aanbod te komen. Maar deze leiden niet tot een (boven)regionaal of landelijk dekkend aanbod. Zij kunnen hiermee zelfs op gespannen voet staan. Bijvoorbeeld als de ene jeugdhulpregio in een landsdeel door wil met een aanbieder die zijn JeugdzorgPlus-aanbod fundamenteel ombouwt, en de andere jeugdhulpregio zelf nieuw ontwikkeld aanbod wil inkopen. Ook bestaan binnen landsdelen verschillende opvattingen over (de financiering van) open plekken in hybride voorzieningen. Dit is jeugdhulpaanbod waar jongeren zowel met als zonder machtiging gesloten jeugdhulp kunnen worden geplaatst, waarbij de laatsten niet te maken hebben met de inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen.

De gereserveerde SPUK-gelden zijn in de eerste plaats bestemd voor de af- en ombouw van de bestaande residentiële voorzieningen en niet voor de opbouw van alternatieven. De opbouw van passend alternatief aanbod is aan de jeugdhulpregio's. In de praktijk ziet de inspectie dat het aantal plekken in de JeugdzorgPlus verdwijnt, terwijl alternatieven niet op orde zijn. De totstandkoming van het alternatieve aanbod is hoogst onzeker door decentrale aanpak.

Gemeenten en zorgaanbieders weten zich geen raad met forensische doelgroep, het aanbod hiervoor is niet toereikend. Specialistisch forensisch hulpaanbod voor jeugd is na de decentralisatie sterk afgenomen, omdat aanbieders van forensische zorg zich terugtrokken wegens de complexe contractering van jeugdhulp via gemeenten. Open jeugdhulpvoorzieningen zijn terughoudend in het opnemen van deze jongeren vanwege de veiligheidsrisico's en beperkte mogelijkheden door het niet mogen inzetten van vrijheidsbeperking.

Projectleider: "Wat wij merken is dat de afbouw zo snel is gegaan, dat de alternatieve plekken voor JeugdzorgPlus daarin niet parallel zijn opgebouwd. We hebben als jeugdhulpregio driemilieuvoorzieningen gecontracteerd, maar niet wat er nodig is. En we zien dat deze voorzieningen niet voldoen aan wat passende plekken zijn [voor de doelgroep]".

Continuïteitsvraagstukken bestaand aanbod

In juli 2023 heeft de inspectie, net als de Jeugdautoriteit, haar zorgen geuit over de continuïteit van het bestaande aanbod, bij een sterk teruglopende instroom van jongeren in de JeugdzorgPlus. De meeste instellingen die JeugdzorgPlus bieden hebben ook ambulante en open residentiële aanbod, dat in gevaar komt bij continuïteitsproblemen van de JeugdzorgPlus-tak.

Voor verschillende JeugdzorgPlus-aanbieders is geen duidelijkheid over de continuïteit en financiering van het zorgaanbod.

(Toekomstig) beleid niet toereikend om deze knelpunten adequaat te verhelpen

Ook na het vaststellen van de bestuurlijke afspraken is de realiteit dat de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus uiteindelijk plaatsvindt binnen de kaders van het decentrale stelsel. In het jeugdhulplandschap bestaat het bovenregionale niveau formeel niet. Het welslagen van de bestuurlijke afspraken blijft dus afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking tussen de (gemeenten binnen de) jeugdhulpregio's. Visieverschillen tussen jeugdhulpregio's over het ombouwen van het bestaande aanbod (voor het hele landsdeel) of het contracteren van nieuw aanbod zullen moeten worden opgelost. De bestuurlijke afspraken benoemen dat de af- en

ombouw van het bestaande aanbod gelijk op moet gaan met de opbouw van alternatieven, maar hoe dit is geborgd is hierin niet duidelijk opgenomen.

Daarnaast blijven de financiële vraagstukken realiteit en de brede bezuinigingsopgave waar gemeenten voor staan. In regio's waar de JeugdzorgPlus voorzieningen nog niet zijn af- of omgebouwd, dienen de SPUK-gelden hieraan te worden besteed en kunnen deze gelden niet worden benut voor de opbouw van alternatieven. De bestuurlijke afspraken benoemen het effect van wijzigingen bij de gesloten jeugdhulp op andere onderdelen, maar gaan niet in op de continuïteitsproblemen van organisaties met een breed jeugdhulpaanbod.

In de bestuurlijke afspraken wordt gesproken van een landelijk orgaan om in het uiterste geval besluiten te nemen als gemeenten er gezamenlijk niet uit komen. Uit de gesprekken die de inspectie deze zomer heeft gevoerd blijkt dat er nog niet duidelijk is uit wie of wat dit landelijk orgaan zou moeten bestaan. Wel is duidelijk dat het juridisch gezien lastig wordt om dit landelijk orgaan daadwerkelijk doorzettingsmacht te geven.

De *Wet verbetering beschikbaarheid jeugdhulp* (verwachte inwerkingtreding is voorzien in 2025) voorziet er niet in dat het organiseren van een kwalitatief en kwantitatief toereikend hulpaanbod voor deze doelgroep op bovenregionaal niveau plaatsvindt. De wet regelt de verplichting om tot een gemeenschappelijke regeling te komen op het niveau van (nieuwe) jeugdhulpregio's, maar niet op landsdeelniveau. Wel moet in de regiovisie worden opgenomen op welke wijze bovenregionale afstemming plaatsvindt en de wijze waarop regio's omgaan met tegenstrijdige belangen (daar waar het gaat om regio-overstijgend specialistisch aanbod).