VAN GROOT NAAR KLEIN
VAN GESLOTEN NAAR OPEN
VAN UIT HUIS NAAR THUIS

UITVOERINGSPLAN AF- & OMBOUW GESLOTEN JEUGDHULP EN OPBOUW ALTERNATIEVEN

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Vastgesteld in bestuurlijk overleg d.d. 7 december 2022 door Vereniging Nederland Gemeenten, Jeugdzorg Nederland en de staatssecretaris van VWS

Samenvatting

- De staatssecretaris van VWS heeft dit uitvoeringsplan aangekondigd in de Kamerbrief 'Passende zorg voor jeugdigen die bescherming en veiligheid nodig hebben' van juli 2022. Daarin spreekt de staatssecretaris de ambitie uit om:
    - de huidige grootschalige gesloten jeugdhulpinstellingen om te bouwen naar kleinschalige voorzieningen, en
    - in 2030 zo dicht mogelijk te komen bij 0 gesloten plaatsingen.
- De urgentie van het uitvoeringsplan is groot vanwege de sterk dalende instroom in de gesloten jeugdhulp, de grote regionale verschillen bij de ontwikkeling van alternatieven, de verslechterende financiële situatie bij instellingen en de risico's voor continuïteit van zorg en onderwijs die dit oplevert.
- Met dit uitvoeringsplan nemen VWS, VNG en Jeugdzorg Nederland landelijke regie op de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid.
- Uitgangspunt van het uitvoeringsplan is dat de af- en ombouw plaatsvindt in de regio, in wisselwerking tussen gemeenten en aanbieders, vanuit de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor de zorg aan jongeren in hun regio.
- VNG, VWS en Jeugdzorg Nederland faciliteren de uitwisseling tussen regio's en identificeren vraagstukken die om een landelijke oplossing vragen. Daarover vindt ten minste halfjaarlijks bestuurlijk overleg plaats van Rijk, gemeenten en aanbieders.
- Ter ondersteuning van de regionale af- en ombouw bestaat een landelijke programmaorganisatie met een werkgroep financiën en monitoring en drie netwerken die zich richten op thema's die randvoorwaardelijk zijn voor een goede af- en ombouw op regionaal niveau: kwaliteit van kleinschalige zorg, residentieel onderwijs en het omgaan met vrijheidsbeperkende maatregelen.
- Jongeren(-vertegenwoordigers) en professionals zijn nauw betrokken bij de uitvoering van de af- en ombouw. Allereerst binnen hun instelling; daarnaast participeren jongeren(-vertegenwoordigers) en professionals in de landelijke organisatie. Dat doen ze vanuit een onafhankelijke positie in een expertgroep en panels, als deelnemer aan netwerken/werkgroep en via de mogelijkheid om deel te nemen aan de stuurgroep.
- Het uitvoeringsplan bevat een overzicht van acties en deadlines op hoofdlijnen die de komende twee jaar het kader zullen vormen voor de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp en de opbouw van alternatieven.

1. Inleiding

Jeugdigen met complexe en meervoudige problemen verdienen passende zorg en goed onderwijs in een beschermende omgeving. Het liefst thuis of in een zo thuis mogelijke omgeving zoals een pleeggezin of een gezinshuis. Als dat niet kan, dan wonen zij in een kleinschalige voorziening.

Deze visie staat centraal in de brief over gesloten jeugdhulp (JeugdzorgPlus) die de staatsecretaris van VWS in juli 2022 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.[1] De brief is het antwoord op een motie die de Tweede Kamer in november 2021 unaniem heeft aangenomen en die de regering oproept te komen met een plan om te stoppen met gesloten jeugdhulp.[2] De staatssecretaris spreekt in de Kamerbrief de ambitie uit om de huidige grootschalige gesloten jeugdhulpinstellingen om te bouwen naar kleinschalige voorzieningen en om in 2030 zo dicht mogelijk te komen bij 0 gesloten plaatsingen.

Deze ambitie is gebaseerd op de constatering dat veel jongeren de gesloten jeugdhulp ervaren als te repressief, onveilig en weinig liefdevol. Anderzijds zijn er ook jongeren en ouders die aangeven dat gesloten jeugdhulp bescherming en veiligheid biedt die soms tijdelijk nodig is. Om al deze jongeren de best passende zorg te leveren, zijn drie bewegingen in de jeugdhulp nodig: 1) van grootschalig naar kleinschalig, 2) van gesloten naar zoveel mogelijk open en 3) van uithuisplaatsen naar zo thuis mogelijk.

Voor de gesloten jeugdhulp betekent dit af- en ombouw van de huidige locaties naar meer open en huiselijke voorzieningen. 'Het liefst thuis' vraagt de inzet en verdere ontwikkeling van intensieve ambulante hulp om te voorkomen dat jongeren uit huis worden geplaatst.[3] Dit uitvoeringsplan past in deze bredere beweging en richt zich specifiek op de af- en ombouw van de grootschalige gesloten jeugdhulp naar kleinschaligheid, het terugdringen van het aantal gesloten plaatsingen en het opbouwen van alternatieve zorg.

Het uitvoeringsplan draagt bij aan goede zorg voor de jongeren die dat het meest nodig hebben. Dat wil zeggen: liefdevolle zorg, zoveel mogelijk ingebed in de maatschappij, vormgegeven binnen de kaders van het normale leven en gericht op het hebben van een menswaardig bestaan. Die zorg is passend voor wat de jeugdige op korte en lange termijn nodig heeft en houdt de autonomie van jeugdigen in stand. Alle afspraken die volgen op het uitvoeringsplan moeten hieraan bijdragen.

Dit plan heeft een tijdshorizon tot 1 januari 2025 en maakt inzichtelijk wat er in die periode nodig is voor een goede af- en ombouw, welke partijen daarbij betrokken zijn en wat de planning is. De beweging naar kleinschaligheid en minder gesloten plaatsingen zal ook na 1 januari 2025 doorgaan; daarover maken we indien nodig in 2024 nieuwe afspraken.

[1] Kamerstukken 31839, nr. 871
[2] Kamerstukken II, 35925 XVI, nr. 119
[3] Zie onder andere de publicaties "Onderweg naar JeugdzorgPlus thuis" en "Betrek mij gewoon"

2. Het vertrekpunt

Hieronder schetsen we het vertrekpunt van het uitvoeringsplan en de belangrijkste ontwikkelingen die invloed hebben op de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp.

Daling van de instroom in de gesloten jeugdhulp

Op dit moment zijn er 11 aanbieders met in totaal 24 accommodaties gesloten jeugdhulp.[4] De laatste jaren is er sprake van een forse daling van de instroom, vooral dankzij de inzet van bevlogen professionals, jongeren, aanbieders en gemeenten die hard werken aan alternatieven voor grootschalige gesloten jeugdhulp. Die alternatieven kunnen kleinschalige voorzieningen zijn, maar ook goede ambulante programma's. Het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp is sinds 2017 afgenomen met 39% en het aantal unieke jongeren daalde in dezelfde periode met 33%.[5] Daarbij bestaan aanzienlijke regionale verschillen.[6]

Tabel Overzicht bezetting gesloten jeugdhulp (bron: www.nji.nl)

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Aantal plaatsingen	1.924	1.720	1.701	1.366	1.175
Aantal unieke jongeren	1.537	1.433	1.382	1.128	1.029

Dit uitvoeringsplan ondersteunt dus een beweging die al enige jaren gaande is en waarover steeds meer (ervarings-)kennis beschikbaar is.[7] Het uitvoeringsplan zorgt voor een gecontroleerde af- en ombouw, waarmee we willen voorkomen dat jongeren tussen wal en schip raken en dat expertise verloren gaat doordat medewerkers vanwege onzekerheid uit de gesloten jeugdhulp vertrekken.

De financiële situatie van aanbieders van gesloten jeugdhulp

De afname van instroom heeft nu al een grote financiële impact op aanbieders van gesloten jeugdhulp en residentieel onderwijs. Die impact wordt alleen maar groter naarmate de af- en ombouw vordert; de komende periode blijven gebouwen (deels) in gebruik, terwijl de bezetting en vergoedingen dalen. Tegelijkertijd doen instellingen investeringen om kleinschalige voorzieningen en andere alternatieve vormen van zorg te realiseren voor jongeren die nu nog in de grootschalige gesloten jeugdhulp zitten. Binnen het uitvoeringsplan is het van belang de financiële situatie van aanbieders, en de keuzes die gemeenten daarin maken, goed te monitoren op risico's voor de continuïteit van zorg/onderwijs voor de meest kwetsbare jongeren en waar nodig bestuurlijke besluitvorming voor te bereiden. Ook is duidelijkheid nodig over de kostprijzen voor kleinschalige zorg en andere alternatieven. Vanwege het belang van goede financiële randvoorwaarden, stellen we een werkgroep financiën en monitoring in (zie het volgende hoofdstuk).

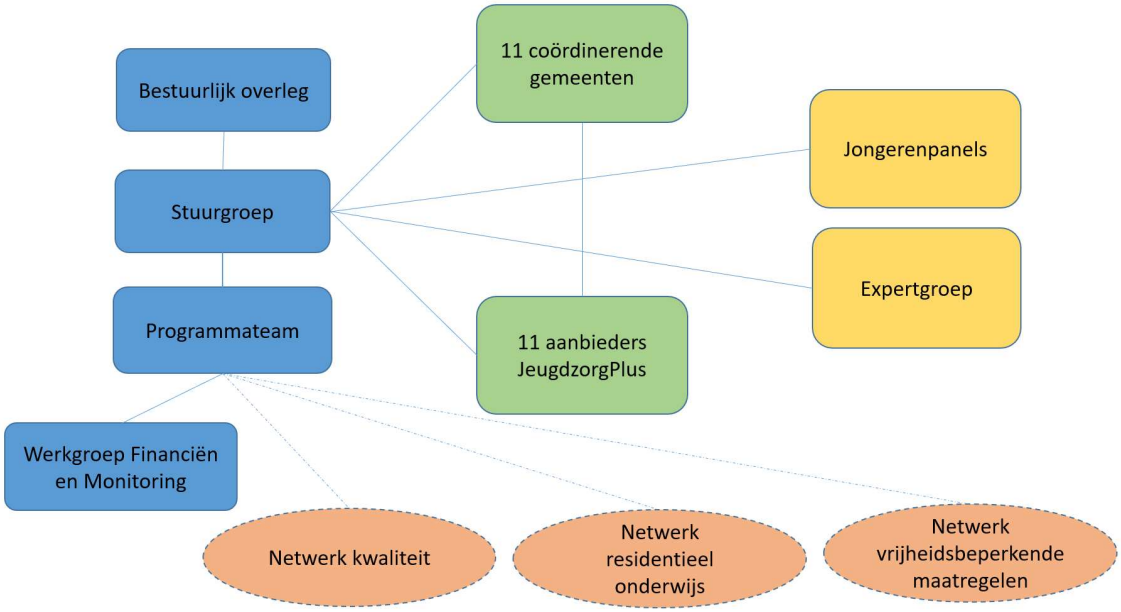
[4] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-4785.html
[5] Recente CBS-cijfers laten zien dat die daling doorzet in de eerste helft van 2022 36 duizend jongeren in de jeugdhulp slapen niet thuis (cbs.nl)
[6] Zie onder andere het Rapport Kerncijfers JeugdzorgPlus van de Jeugdautoriteit
[7] Zie ook de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren.pdf (overheid.nl)

Arbeidsmarkt

Voldoende en goed gekwalificeerd personeel is een voorwaarde voor liefdevolle zorg aan jongeren met complexe en meervoudige problemen. De ministeries van VWS en JenV, de VNG, jeugdzorgaanbieders, beroepsverenigingen en de vakbonden werken samen aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van het werken in de jeugdhulp voor potentiële jeugdhulpmedewerkers, het aanpakken van arbeidsmarktknelpunten, het behoud van personeel en het aantrekken van nieuw personeel. Een aandachtspunt in dit uitvoeringsplan is de benodigde personele capaciteit voor kleinschalige voorzieningen in vergelijking met de huidige gesloten jeugdhulp. We besteden daarnaast aandacht aan de benodigde competenties van medewerkers in kleinschalige (open en gesloten) voorzieningen (zie het volgende hoofdstuk over het netwerk kwaliteit).

3. Structuur van het programma

Om de gesloten jeugdhulp goed en gecontroleerd af- en om te bouwen, is een gezamenlijke inspanning nodig van het Rijk, VNG, gemeenten, Jeugdzorg Nederland, jeugdzorgaanbieders, onderwijs, professionals en jongeren(-vertegenwoordigers). Dat vraagt om een uitvoeringsplan waarin alle belanghebbenden op een open en gelijkwaardige manier samenwerken. Dat doen we binnen de onderstaande structuur.



Gemeenten en aanbieders

De daadwerkelijke af- en ombouw vindt plaats in de 11 regio's JeugdzorgPlus (de twee groene blokken centraal in de figuur). De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg aan jongeren in hun regio. Zij maken op bovenregionaal niveau inhoudelijke en financiële afspraken die passen bij wat er voor hun jongeren nodig is en die zoveel als mogelijk rekening houden met de impact op andere regio's. Dat doen zij samen met aanbieders, professionals en jongeren(-vertegenwoordigers).

Vanaf december 2022 actualiseren de 11 coördinerende gemeenten halfjaarlijks hun bovenregionale plannen aan de hand van nieuwe (beleids-)ontwikkelingen, de voortgang van de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp, de ontwikkeling van alternatieven en de meest recente cijfers van vraag en aanbod. VNG en VWS nemen gezamenlijk landelijke regie om halfjaarlijks met de coördinerende gemeenten en aanbieders de geactualiseerde plannen naast elkaar te leggen. Daarmee monitoren we de voortgang en stimuleren we dat regio's van elkaar leren.

De programmaorganisatie

De programmaorganisatie (blauwe blokken links) zorgt op landelijk niveau voor de randvoorwaarden die nodig zijn om de af- en ombouw op regionaal niveau zorgvuldig te laten verlopen en geen onnodige vertraging te laten oplopen. Die randvoorwaarden gaan zowel over bestuurlijke besluitvorming voor zaken die een landelijke impact hebben als over inzicht in inhoudelijke en financiële aspecten van de af- en ombouw.

In het bestuurlijk overleg (minimaal twee keer per jaar) bespreken de betrokken bewindspersonen vanuit VWS en OCW en vertegenwoordigingen vanuit de 11 coördinerende gemeenten en de 11 aanbieders gesloten jeugdhulp de voortgang van de af-, om- en opbouw en de bijbehorende randvoorwaarden. Wanneer er sprake is van risico's op de continuïteit van zorg in een regio, treedt het 'draaiboek continuïteit jeugdhulp'[8] in werking. Dat proces maakt geen deel uit van dit uitvoeringsplan.

Jongeren en professionals

Om de perspectieven van jongeren een volwaardige plek te geven, kent het programma jongerenpanels. Daarvoor werken we onder andere samen met het Jeugdwelzijnsberaad en ExpEx. We betrekken jongeren op regionaal en landelijk niveau (stuurgroep); zowel de jongeren die nu in de gesloten jeugdhulp verblijven als ervaringsdeskundigen.

Het programma kent een expertgroep van professionals en deskundigen (vanuit onder andere gedragswetenschappen, psychologie en psychiatrie) die landelijk meedenken over het programma en de stuurgroep adviseren. Regionaal praten professionals mee over de af- en ombouw van de instelling waarin zij werken. We maken onder andere met StroomOP en het NJi afspraken over het betrekken van professionals en deskundigen.

[8] Draaiboek continuïteit jeugdhulp

Netwerken

Om de af- en ombouw van gesloten jeugdhulp te ondersteunen, versterken we vanuit dit programma (deels) bestaande netwerken op het gebied van kwaliteit, residentieel onderwijs en vrijheidsbeperkende maatregelen. Dit zijn thema's die randvoorwaardelijk zijn voor een goede af- en ombouw op regionaal niveau. Door professionals, wetenschappers, bestuurders en beleidsmakers in netwerkverbanden samen te brengen, stimuleren we leren en het continu verbeteren van zowel praktijk als beleid. De netwerken en werkgroep zijn niet bedoeld als plekken voor besluitvorming, maar richten zich op het verzamelen, uitwisselen, analyseren en duiden van data en (praktijk-)kennis. De coördinatoren van de netwerken sluiten aan bij het programmateam om voortgang te bespreken en samenhang te bewaken. Belangrijke netwerkpartners zijn Jeugdzorg Nederland, het Nederlands Jeugdinstituut, het Consortium Kleinschaligheid en StroomOP.

Het uitvoeringsplan kent drie netwerken. Het netwerk kwaliteit ontwikkelt en deelt kennis over kleinschalige woonvormen en alternatieve vormen van zorg voor de jongeren die voorheen in de gesloten jeugdhulp terecht kwamen. Daarnaast geeft het netwerk een impuls aan het ontwikkelen/updaten van een kwaliteitskader voor de zorg aan jeugdigen met complexe problematiek in een kleinschalige residentiële woonvorm en voor opstellen van een eenduidige set normen en gegevens om de kwaliteit van kleinschalige zorg te monitoren. Het netwerk residentieel onderwijs richt zich onder regie van het ministerie van OCW op het laten aansluiten van het residentieel onderwijs op de vorm en het tempo van de af- en ombouw van gesloten jeugdhulp. Het netwerk vrijheidsbeperkende maatregelen stimuleert het delen van kennis en goede voorbeelden die aanbieders en professionals helpen om zo min mogelijk vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen. Ook is binnen het netwerk aandacht voor de implementatie van de veldnormen over vrijheidsbeperkende maatregelen. Het ministerie van VWS betrekt het netwerk bij het opstellen van het Besluit rechtspositie gesloten jeugdhulp waarin wordt uitgewerkt op welke wijze en onder welke voorwaarden vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast.

4. Planning en acties

ACTIES	2022		2023				2024				2025
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
OVERKOEPELEND											
Alle gesloten jeugdhulpinstellingen werken kleinschalig (1 januari 2025)											
De 11 coördinerende gemeenten actualiseren bovenregionaal plan											
Uitvoeringsplan naar de Tweede Kamer											
Kick-off uitvoeringsplan met alle betrokken partijen											
WERKGROEP FINANCIEN EN MONITORING											
Onderzoek financiele effecten af- en ombouw gesloten jeugdhulp											
• Eerste verkenning afgerond (december)											
• Opdracht verdiepend onderzoek verleend											
• Opdracht verdiepende onderzoek afgerond											
Periodieke monitor Jeugdautoriteit											
Coördinerende gemeenten hebben spukmiddelen gesloten jeugdhulp besteed[9]											

[9] Regeling specifieke uitkering vastgoedtransitie residentiële jeugdhulp 2021 (overheid.nl)

ACTIES	2022		2023				2024				2025
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
NETWERK KWALITEIT											
Onderzoek naar mogelijke meerwaarde specialistisch alternatief (door AEF)											
• Opdracht verleend											
• Onderzoek afgerond (november)											
• Bespreking in bestuurlijk overleg (december)											
Kwaliteitskader kleinschalige residentiele woonvormen afgerond											
Uitvoering programma Leren en ontwikkelen van kleinschaligheid door Consortium Kleinschaligheid											
NETWERK RESIDENTIEEL ONDERWIJS											
Herbezinning residentieel onderwijs naar de Tweede Kamer											
Praktijkaanbevelingen ontwikkeling residentieel onderwijs											
NETWERK VRIJHEIDSBEPERKENDE MAATREGELEN											
Wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdhulp											
• Nota n.a.v. het verslag naar TK											
• Plenaire behandeling TK (onder voorbehoud van planning TK)											

ACTIES	2022		2023				2024				2025
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
• Plenaire behandeling EK (onder voorbehoud)											
• Inwerkingtreding (onder voorbehoud)											
Besluit rechtspositie gesloten jeugdhulp											
• Consultatie											
• Inwerkingtreding (onder voorbehoud)											
Project terugdringing vrijheidsbeperkende maatregelen											
Start pilot high intensive care											
Advies Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming											
• Aanvraag verstuurd											
• Advies afgerond *n.n.b.*											
Veldnormen 'Terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen'											
• Alle aanbieders van gesloten jeugdhulp voeren de veldnormen in											
• Alle aanbieders van gesloten jeugdhulp voldoen aan de veldnormen											