



GEEF NOOIT OP!

Gebrek aan vervolghulp JeugdzorgPlus

Sophie Hospers & Judith van der Zwaan

December 2018

Sophie Hospers coaching en advies

Vragend, volgend en altijd oorspronkelijk

Gershwinlaan 6, 2625 NA Delft 0623591236 sophiehospers@online.nl

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel en vraagstelling.....	3
1.3 Verantwoording werkwijze.....	4
Hoofdstuk 2: Cijfers	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Instroom en verblijf in de gesloten jeugdhulp.....	7
2.4 Verlengingen gesloten jeugdhulp	10
2.5 Uitstroom uit de gesloten jeugdhulp.....	14
2.6 Samenvatting en conclusies.....	17
Hoofdstuk 3: verklarende factoren, toen en nu.....	19
3.1 Factoren verbonden aan instroom in gesloten jeugdhulp	19
3.2 Factoren verbonden aan verblijf in gesloten jeugdhulp.....	20
3.3 Vervolghulp (ambulant en residentieel)	24
3.4 Rol van gemeente	28
3.5 Invloed rechtbank	31
Hoofdstuk 4. Samenvatting en conclusies.....	34
4.1 Samenvatting	34
4.2 Beantwoording onderzoeksvragen.....	37
4.3 Conclusie.....	39
4.4 Aanbevelingen	40
Veel dank.....	43
Geraadpleegde bronnen	44
Bijlage 1. Korte toelichting Jeugdzorg ^{Plus}	46
Bijlage 2. Vragen ten behoeve van Jeugdzorg ^{Plus} instellingen	48

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voorliggende rapportage vormt de neerslag van een onderzoek naar een mogelijk gebrek aan tijdige en passende vervolghulp voor jongeren die in een Jeugdzorg^{Plus} instelling zijn geplaatst¹. We hebben dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VWS.

Jaarlijks worden er tussen de 1600 en 1800 jongeren in een Jeugdzorg^{Plus} instelling geplaatst. Ze gaan tijdelijk achter gesloten deuren als antwoord op de ernstige problematiek waarmee ze te kampen hebben. Dat is een uiterste maatregel, waarvoor een machtiging door een rechter vereist is.

Aanleiding tot dit onderzoek is een 'brandbrief' van 500 advocaten uit maart 2018. In deze brief melden de advocaten dat zij in hun praktijk regelmatig de situatie tegenkomen dat er een verlenging van een machtiging gesloten jeugdhulp wordt aangevraagd vanwege het feit dat er geen passend alternatief beschikbaar is². Naar aanleiding van deze brief zijn Kamervragen gesteld, die vervolgens hebben geleid tot de motie Raemakers. In deze motie wordt de regering verzocht om:

- *in beeld te brengen hoe vaak een machtiging gesloten jeugdhulp verlengd moet worden omdat er geen tijdige en passende jeugdhulp op gemeentelijk niveau beschikbaar is en de Kamer hierover voor 1 januari 2019 te informeren;*
- *de individuele gemeenten die hieruit naar voren komen, bijvoorbeeld via het ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd, actief aan te sporen tot het nemen van maatregelen³.*

1.2 Doel en vraagstelling

Doel van het onderzoek is een beeld te schetsen van de situatie. Klopt het dat er jeugdigen in Jeugdzorg^{Plus} instellingen verblijven als gevolg van het ontbreken van een passend en tijdig alternatief? En wat zijn daarin verklarende en beïnvloedbare factoren?

Het Ministerie van VWS (VWS) heeft in samenwerking met Jeugdzorg Nederland (JZNL) daartoe de volgende vragen geformuleerd:

1. Wat is de aard en de omvang van het (veronderstelde) probleem?
 - a. Hoe vaak komt het voor dat een machtiging wordt verlengd bij gebrek aan tijdige en passende vervolghulp? Om hoeveel bezettingsdagen gaat het dan?

¹ In Bijlage 1 is voor de niet ingevoerde lezer een korte toelichting op Jeugdzorg^{Plus} opgenomen.

² Brief aan de minister door VNJA, 21 maart 2018

³ Motie Raemakers (nr. 618, 31839; voorgesteld 31 mei 2018, aangenomen)

- b. Hoe vaak komt het voor dat – tijdens een machtiging – de behandeling klaar is en een traject doorloopt als gevolg van gebrek aan een alternatief? Om hoeveel bezettingsdagen gaat het dan?
 - c. Hoe vaak komt het voor dat een jongeren uit zorg gaat zonder vervolghulp terwijl die wèl geïndiceerd is?
 - d. Hoe verhouden zich deze aantallen tot het totaal van aantal jeugdigen in de Jeugdzorg^{Plus}?
 - e. Zijn er regionale of gemeentelijke verschillen?
2. Welke (achterliggende) factoren en processen zijn hierop van invloed (geweest)?
- a. Is er een relatie met de inkoop door gemeenten (denk aan capaciteit en type ingekochte zorg)?
 - b. Is er een relatie met de samenwerking tussen instellingen onderling? Denk aan afspraken over terug- of doorplaatsing van jeugdigen, en/of nazorg en vervolghulp?
 - c. Is er een relatie met type doelgroep, problematiek of soort plaatsing?
 - d. Zijn er (al) acties ondernomen om het probleem aan te kaarten en op te lossen? Zo ja, welke en met welk effect?
 - e. Zijn er andere factoren of processen van invloed?

Gelet op het aantal instellingen — ik meen dat we dertien instellingen in de gesloten jeugdzorg hebben — moet het ook weer niet zo'n enorme klus zijn om dat goed in kaart te brengen. Het gaat dan dus om de vraag hoe vaak het voorkomt dat er vanwege het ontbreken van passende vervolgzorg sprake zal moeten zijn van een verlenging. Dat is dan dus eigenlijk een beetje de objectivering van de brandbrief die we hebben gehad. Ik ben graag bereid om dat te doen. Ik zeg dat dus graag toe in de richting van de Raemakers en de anderen die een vergelijkbare vraag hebben gesteld.

[Minister Hugo de Jonge in Kamerdebat](#)

1.3 Verantwoording werkwijze

Dit onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. We hebben getracht een beeld te schetsen van de omvang van het probleem op basis van de beschikbare cijfers. We schrijven 'getracht' omdat dit geen sinecure bleek. Verlengingen van machtigingen worden niet centraal bijgehouden. We hebben daarom meerdere invalshoeken gekozen om een beeld te schetsen. Daarbij hebben we de focus gelegd op de eerste helft van 2018. In het eerste deel van de rapportage doen we daarvan verslag.

Daarnaast hebben we verschillende interviews afgenomen met relevante actoren in het veld van Jeugdzorg^{Plus} plaatsingen. Te weten: advocaten, Jeugdzorg^{Plus} instellingen, instellingen die verblijf en vervolghulp/nazorg bieden, Gecertificeerde Instellingen

(GI's), Plaatsingscoördinatoren (PC's), de Rechterlijke macht, het CCE en Defence for Children. In totaal hebben we meer dan dertig respondenten met verschillende achtergronden gesproken. Dat vormt tevens de beperking van dit onderzoek, het waren er 'maar' dertig.

In de interviews zijn we ingegaan op mogelijke oorzaken en verklaringen en hebben we om een duiding van de gevonden cijfers gevraagd. In hoeverre herkennen de respondenten het gemelde probleem? En kunnen zij een inzichtgevend beeld schetsen van de relevante factoren en processen?

We hebben alle Jeugdzorg^{Plus} instellingen benaderd met een kwantitatieve en kwalitatieve uitvraag. Daarvoor hebben we in samenspraak met JZNL en VWS een vragenlijst opgesteld, met als doel zo nauwkeurig mogelijk informatie naar boven te halen én tegelijk de belasting voor instellingen te beperken. Er wordt immers al vaak onderzoek gedaan in deze sector. Alle (grote) instellingen op één na, hebben hier aan meegewerkt.

Dit alles heeft geleid tot voorliggende rapportage. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de gevonden cijfers, in de context geplaatst. In hoofdstuk 3 schetsen we een beeld van de genoemde factoren die van invloed worden geacht op het geschetste probleem. In het laatste hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en geven we conclusies en aanbevelingen weer. In tekstblokken verspreid over de pagina's hebben we citaten uit interviews opgenomen. Dat zijn individuele meningen en uitspraken. Deze uitspraken geven in onze ogen een mooi beeld van de variëteit in wat er speelt.

Voordat we beginnen, willen we eerst nog een overweging aan de lezer meegeven:

Iedereen weet dat er iets aan de hand is als het gaat om het realiseren van vervolghulp na Jeugdzorg^{Plus}. Iedereen realiseert zich ook dat het ernstig is als jongeren langer dan nodig gesloten verblijven. Het gaat om vrijheidsbeneming van kwetsbare jongeren. Het gaat om het toekomstperspectief, of het gebrek daaraan, van jongeren die vaak al meerdere malen in hun leven in de steek zijn gelaten. Ze daar langer opsluiten dan nodig, wil niemand. Dus het gevoel van urgentie is hoog. De emotie die erop zit ook. De spanning op de oplossingen net zo goed. Iedereen kan roepen dat het anders, beter moet. Maar of dat ook eenvoudig te realiseren is?

Het is in onze ogen een illusie te denken dat dit zich 'eventjes' laat oplossen. Het gaat om taaie materie. Het is ook een illusie om te denken dat er één oplossing, dus één schuldige aan te wijzen zou zijn. Wat zichtbaar wordt, is het waterbedeffect in de jeugdhulpverlening. In de samenwerking moet het gebeuren en in de samenwerking gaat het dus ook mis.

Laten we deze rapportage ook zo lezen. Niet om in een gevecht te belanden over wie de schuldige is ('schande dat gemeenten te weinig inkopen' of 'schande dat de Jeugdzorg^{Plus} zijn zaakjes nóg niet op orde heeft' of 'schande dat niemand die jongeren na een Jeugdzorg^{Plus} verblijf wil opnemen'). Ook niet om al te snel naar (oppervlakkige) oplossingen te grijpen ('spreek af dat er maximaal 1 keer verlengd mag worden'), die de aanleiding bestrijden, maar het probleem laten bestaan. Laten we dit onderzoek gebruiken om, uit de emotie, maar met behoud van de urgentie, te zoeken: wat is hier aan de hand, en wat zou nou écht helpend zijn?

Van alle kinderen die hier weg gaan weet ik: het komt een keer goed. Ergens is er een trigger die ze in beweging zal zetten. Soms duurt dat nog jaren. Laatst sprak ik nog een meisje, die op haar 6^e misbruikt, op haar 13^e aan harddrugs en in de prostitutie was en vanaf 16 jaar in en uit gesloten ging. Die is nu 20 en nu gaat het goed. Dat kwam omdat ze zwanger werd en een abortus had. Dat was de trigger. Toen ik zei dat dat dan niet zoveel met ons te maken had zei ze: "jawel, dat kwam wel door jullie. Je was er elke keer, jullie begonnen telkens opnieuw, kennelijk vond je het het waard. "

JZ+

Hoofdstuk 2: Cijfers

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bieden we een overzicht van informatie die inzicht moet geven in hoe vaak een machtiging gesloten jeugdhulp verlengd moet worden omdat er geen tijdige en passende jeugdhulp beschikbaar is. Hiervoor hebben we data verzameld over de verlengingen van de machtiging gesloten jeugdhulp en over de beschikbaarheid van tijdige en passende vervolgplekken. De informatie volgt het proces rond plaatsingen in de gesloten jeugdhulp: instroom en verblijf in de gesloten jeugdhulp en uitstroom uit de gesloten jeugdhulp. De verzamelde gegevens worden op landelijk en/of regionaal niveau weergegeven.

2.2 Instroom en verblijf in de gesloten jeugdhulp

Capaciteit in de gesloten jeugdhulp neemt af

Uit de Factsheet plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015 van Jeugdzorg Nederland en Kamerbrieven blijkt dat het aantal beschikbare plekken in de gesloten jeugdhulp de voorgaande jaren met meer dan een kwart is afgenomen: van 1612 plekken in 2011 naar 1162 plekken in 2015⁴. De afname is het grootst in de regio's Oost en Noord-West: In Oost is het aantal plekken in 2015 gehalveerd ten opzichte van 2011, in Noord-West is het aantal plekken met 40% afgenomen. Alleen de regio Noord kent een toename van het aantal plekken: een toename van 9% in 2015 ten opzichte van 2011. Dit heeft o.a. te maken met een herverdeling van capaciteit⁵. De beschikbare cijfers over de jaren 2016 t/m 2018 (Zuid en Zuid-West) laten een verdere afname van het aantal plekken zien⁶. Gegevens over capaciteit na 2015 zijn niet centraal beschikbaar. Daarom zijn wat dat betreft alleen gegevens over Zuid en Zuid-West opgenomen.

Daling aantal plaatsingen in eerste helft 2018

Het aantal plaatsingen gesloten jeugdhulp laat tot en met 2015 een dalende lijn zien. Het gaat hierbij om eerste plaatsingen, overplaatsingen en hernieuwde plaatsingen (inclusief hernieuwde plaatsingen na onttrekking)⁷. Vanaf de tweede helft van 2015 neemt het aantal plaatsingen toe. In 2016 betreft het een toename met 10% (van 1639 plaatsingen in 2015 naar 1824 plaatsingen in 2016) en in 2017 een toename met 5% (van 1824 naar 1918 plaatsingen).

⁴ Factsheet Plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015 en Kamerbrief Stand van zaken inzake de Jeugdzorg^{plus}, april 2011

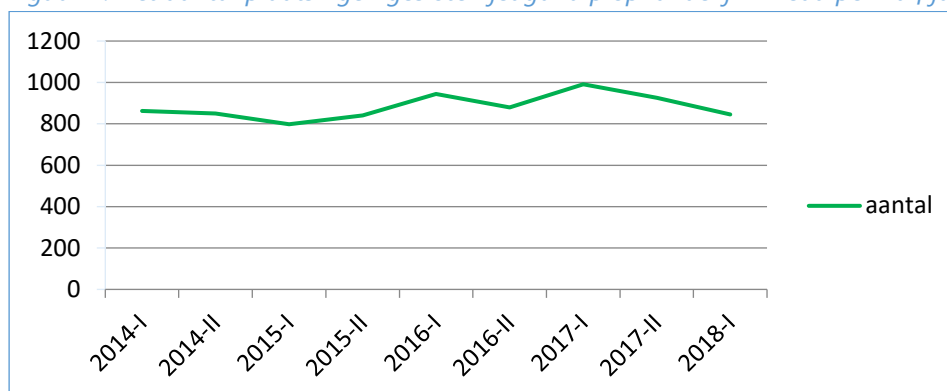
⁵ Kamerbrief Capaciteit Jeugdzorg^{plus} 2012-2014, september 2011

⁶ Ambtelijk advies Kernteam Jeugdzorg^{plus} 's-Hertogenbosch, mei 2018; Notitie Inrichting Zorglandschap Jeugdzorg^{plus} Zuid-West, december 2016

⁷ Voor een omschrijving van nieuwe plaatsingen, overplaatsingen en hernieuwde plaatsingen, zie: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus}

In de tweede helft van 2017 is echter een afname van het aantal plaatsingen zichtbaar. In dat half jaar waren er 925 plaatsingen ten opzichte van 991 plaatsingen in het eerste half jaar van 2017. In de tweede helft van 2016 was ook een dergelijke verlaging ten opzichte van de eerste helft van het jaar te zien (880 plaatsingen ten opzichte van 944 plaatsingen)⁸. De eerste helft van 2018 laat in tegenstelling tot 2016 en 2017, een verdere daling zien: 846 plaatsingen in het eerste half jaar van 2018.

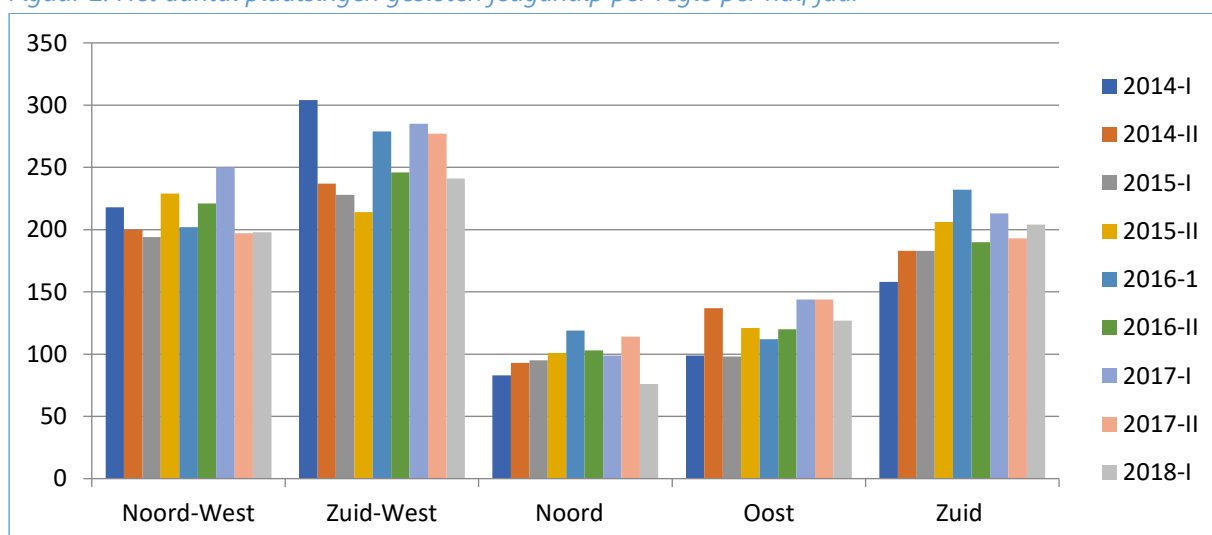
Figuur 1: Het aantal plaatsingen gesloten jeugdhulp op landelijk niveau per half jaar



(Bron: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015, 2016, 2017, 2018-I))

De ontwikkelingen in het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp verschillen per regio (figuur 2). Zo nam in regio Noord – in tegenstelling tot het landelijke beeld - het aantal plaatsingen vanaf 2014 toe en nam vanaf 2016 het aantal plaatsingen juist af, met een eenmalige toename in de tweede helft van 2017.

Figuur 2: Het aantal plaatsingen gesloten jeugdhulp per regio per half jaar



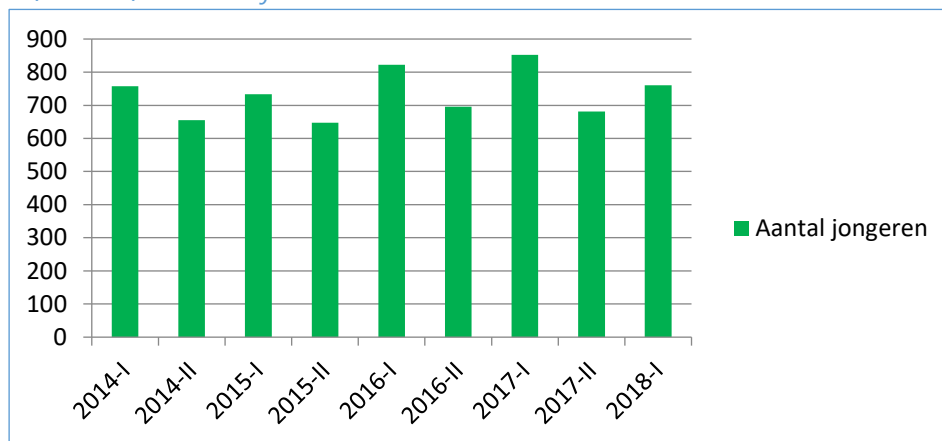
(Bron: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015, 2016, 2017, 2018-I))

⁸ Het verschil tussen de eerste helft en de tweede helft van een jaar is te wijten aan een registratie effect.

Aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp neemt in 2018 af

Het aantal unieke jongeren in de gesloten jeugdhulp neemt landelijk af tot en met 2015. In 2016 neemt dit echter toe met 10% (met een toename van 21% in de regio Zuid-West). Ook in 2017 is nog een lichte stijging te zien. Deze toename is volledig toe te schrijven aan de regio Oost. Daar nam het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp toe met 21% t.o.v. 2016. In de andere regio's was een lichte afname te zien. In de eerste helft van 2018 zitten minder jongeren in de gesloten jeugdhulp dan in de eerste helft van 2017. De stijging van het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp houdt overigens gelijke tred met de stijging van het aantal jongeren tot 20 jaar in het algemeen (4 op de duizend jongeren maakten in de jaren 2015 t/m 2017 gebruik van gesloten jeugdhulp) én met het aantal jongeren dat jeugdhulp in natura ontvangt (0,54% van het aantal jeugdigen met jeugdhulp in natura maakt op enig moment gebruik van gesloten jeugdhulp).

Figuur 3: Het aantal unieke jongeren in de gesloten jeugdhulp op landelijk niveau op peildatum 30/6 en 31/12 van de jaren 2014 tot en met 2018



(Bron: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015, 2016, 2017, 2018-I))

De gemiddelde duur per plaatsing neemt af

Landelijk neemt sinds 2016 de gemiddelde duur per traject gesloten jeugdhulp af: van 8 maanden in 2014 en 2015 naar 6,7 maanden in het eerste half jaar van 2018. Tegelijkertijd neemt het aantal verblijfstrajecten die korter dan een maand duren, tot en met 2017 toe. In 2018 is een daling te zien. Dan duurt één op de tien trajecten korter dan een maand (gelijk aan 2016). De cijfers moeten echter worden genuanceerd. De cijfers zeggen immers niets over korte verblijfsduur als gevolg van overplaatsingen, herplaatsingen en weglopers.

Figuur 4: De gemiddelde verblijfsduur van de plaatsingen gesloten jeugdhulp

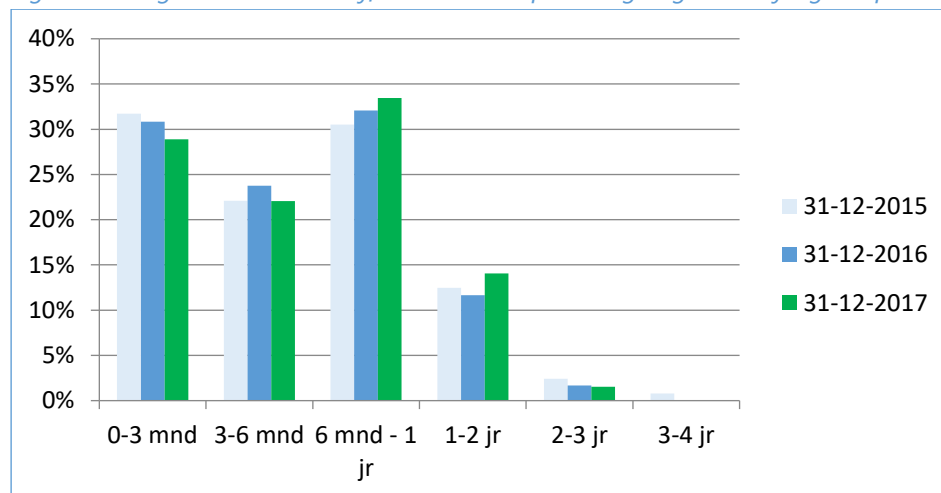
	2014	2015	2016	2017	2018-I
Gemiddelde verblijfsduur	8 mnd	8 mnd	7,6 mnd	7 mnd	6,7 mnd
Verblijf korter dan een maand	7,7%	8,2%	10,6%	12,3%	10%

(Bron: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015, 2016, 2017, 2018-I))

Op basis van gegevens van het CBS⁹ kent tweederde van de plaatsingen gesloten jeugdhulp een duur van ofwel 0-3 maanden (29% in 2017) ofwel 6 maanden tot 1 jaar (33% in 2017). Het aandeel trajecten van 6 tot 12 maanden en van 1 tot 2 jaar is de afgelopen jaren licht toegenomen. Het beeld over de gemiddelde duur van trajecten verschilt per regio. Gelet op de geringe omvang het aantal trajecten per regio hebben we ervoor gekozen om deze hier niet te presenteren. Wel kunnen we de algemene ontwikkeling per regio schetsen:

- In Noord-West en in Oost (in mindere mate) duurt in de periode 2015-2017 het merendeel van de trajecten 6 maanden tot één jaar. In Noord-West neemt in die periode het aantal trajecten die 0 tot 3 maanden duren toe. Dat wordt bevestigd door respondenten die melden dat rechters vaker een korte machtiging afgeven. Tegelijk menen ze ook dat dat leidt tot meer verlengingen. Dat is op basis van deze cijfers niet te staven.
- In Zuid, Noord en in mindere mate Zuid-West duurt het merendeel van de trajecten 0 tot 3 maanden. In Zuid-West is een toename te zien van het aantal trajecten met een duur van 6 maanden tot 1 jaar, in Noord van het aantal trajecten met een duur van 3 tot 6 maanden.

Figuur 5: De gemiddelde verblijfsduur van de plaatsingen gesloten jeugdhulp



(Bron: CBS Statline; trajecten jeugdzorg; duur, regio, op peildatum)

2.4 Verlengingen gesloten jeugdhulp

Nieuwe plaatsingen, overplaatsingen en hernieuwde plaatsingen, al dan niet na onttrekking, worden structureel landelijk geregistreerd. Verlengingen van machtigingen niet.

Om zicht te krijgen op het aantal verlengingen en redenen van verlenging hebben we informatie verzameld bij:

- instellingen voor gesloten jeugdhulp
- rechtbank en advocatuur

⁹ CBS Statline; trajecten jeugdzorg; duur, regio, op peildatum

- plaatsingscoördinatoren (instemmingsverklaringen) en GI's
- expertteams (verzoeken voor een passende vervolgplek na gesloten plaatsing).

Rechtbanken en advocatuur

We hebben de advocatuur benaderd met de vraag of zij inzicht konden bieden in het aantal casussen waar sprake is van een verlenging omdat er geen passende vervolgplek was. We hebben een oproep gedaan, om zaken te delen, maar geen respons ontvangen. Wel hebben we van advocaten die we interviewden begrepen dat zij inschatten dat in zeker de helft van de gevallen jongeren langer dan nodig gesloten verblijven. De rechterlijke macht maakt een – zeer voorzichtige - schatting van 20 à 30 procent.

Om een beter beeld te krijgen hebben we 51 beschikbare rechtszaken over een verlenging van de machtiging gesloten jeugdhulp uit de jaren 2015 t/m 2018 bekeken¹⁰. Uit de analyse van deze 51 rechtszaken komt naar voren dat circa een kwart van de plaatsingen gesloten jeugdhulp verlengd worden omdat er nog geen vervolgplek of vervolgzorg beschikbaar is (vanwege wachtlijsten of afwijzingen vanuit instellingen). Bij 17 van de gevonden en geanalyseerde rechtszaken is sprake van een niet tijdige en passende vervolgplek (door wachtlijsten of afwijzingen door instellingen). Van deze 17 wordt bij tweederde (12) van de jongeren de machtiging (tijdelijk) verlengd en bij éénderde (5) wordt de machtiging niet verlengd. De cijfers zijn echter niet volledig en daardoor onvoldoende betrouwbaar om conclusies aan te verbinden.

Plaatsingscoördinatoren en Expertteams

We hebben de Plaatsingscoördinatie Zuid-West om informatie gevraagd over verlengingen van de machtiging gesloten jeugdhulp en de redenen van verlenging. Zij beschikken immers over de instemmingsverklaringen, aanmeldingen en plaatsingen gesloten jeugdhulp. Regio Zuid-West heeft het aantal verlengingen standaard geregistreerd. Voor het onderzoek hebben zij de helft van de dossiers uit de jaren 2017 en 2018 getrokken. In 2017 is in 13 dossiers op een totaal van 97 bekeken dossiers sprake van een verlenging in verband met een "doorplaatsingsprobleem". Dit is een percentage van 13%. In 2018 gaat het om 14 dossiers met verlenging vanwege een het ontbreken van een tijdige en passende vervolgplek op een totaal van 127 onderzochte dossiers (11%). Het gaat dan om wisselende plekken zoals een KTC, LVB setting of GGZ plaatsing, waar op moet worden gewacht. Als voorbeeld van doorplaatsingsproblemen werd bijvoorbeeld in verlengingen genoemd dat men soms zoekende is naar een passende plek, maar dat (nog) niet duidelijk is wat een goede vervolgplek zou zijn. Een

¹⁰ Die zijn gepubliceerd op www.uitspraken.rechtspraak.nl. Dit vormt een selectie van alle uitspraken. We weten niet of dit een representatieve selectie betreft. Er moeten immers meer verlengingen zijn geweest in de afgelopen jaren. Deze zijn echter niet terug te vinden op genoemde site.

paar keer wordt genoemd dat een jeugdige zelf een doorplaatsing afremt omdat hij of zij langer in de gesloten jeugdhulp wil blijven. Seksuele problematiek bij een jeugdige maakt het ook lastiger om een goede vervolgplek te organiseren.

Daarnaast hebben we vijf expertteams buiten de regio Zuid-West benaderd met de vraag of zij registreren hoe vaak een machtiging gesloten jeugdhulp verlengd moet worden omdat er geen tijdige en passende vervolgplek is. Dit vanuit hun rol bij het bieden van passende jeugdhulp bij complexe vragen. Geen van de vijf expertteams registreert hoeveel casuïstiek zij voorgelegd krijgen vanwege stagnatie van doorplaatsingen vanuit de gesloten jeugdhulp. Twee expertteams konden in het geheel geen informatie bieden omdat zij nog in de startfase zitten. De andere drie expertteams gaven aan dat zij herkennen dat jongeren soms langer in een Jeugdzorgplus instelling moeten blijven omdat er (nog) geen vervolgplek beschikbaar is. Maar zij geven ook aan dat dit een probleem van jaren is en dat dit de afgelopen periode niet is verergerd. Eén expertteam gaf aan dat zij in 2018 drie casussen (op een totaal van 20) behandeld heeft waarbij sprake was problemen bij doorplaatsing.

Casusanalyse Regio Noord-West

In vijf subregio's binnen regio Noord-West is in november/december 2017 een analyse¹¹ uitgevoerd van de gesloten jeugdhulp op basis van 12 casussen. Deze casussen betroffen jongeren die nog gesloten verbleven, danwel vanuit de gesloten jeugdhulp waren doorgestroomd naar huis of een residentiële voorziening. Uit deze casusanalyse komt naar voren dat bij 7 van de 12 casussen sprake was een gebrek aan een passende vervolgplek, waardoor de jongeren of uitstroomden naar een minder passende vervolgplek of langer in de gesloten jeugdhulp moesten blijven. Dit onderzoek biedt geen inzicht in het aantal jongeren dat langer in de gesloten jeugdhulp moest verblijven. Het aantal onderzochte casussen is daarnaast te laag om een betrouwbaar beeld van de situatie te geven. Het laat ons wel zien dat het voorkomt dat een jongere langer dan nodig in de gesloten jeugdhulp verblijft.

Gecertificeerde instellingen (GI's)

De voorzichtige schatting van één van de GI's is lager dan in voorgaande cijfers genoemd: 1 op de 25 à 30 jongeren zou langer gesloten verblijven dan nodig. Respondenten van twee andere GI's durven geen schatting te geven, maar herkennen het probleem, en melden dat het regelmatig voorkomt.

Het zou kunnen dat de reden niet in instemmingsverklaring terecht komt, dat het niet als hoofddoel genoemd wordt, omdat je dan toch gaat argumenteren dat het wel terecht is om te verlengen. Je kunt toch goed onderbouwen waarom een jongere dan moet blijven.

GI

¹¹ Casusanalyse Jeugdzorg^{Plus}, Windesheim Flevoland, april 2018

Tellingen door Jeugdzorg^{Plus} instellingen

Uit de uitvraag bij de Jeugdzorg^{Plus} instellingen blijkt dat één instelling een registratie heeft van de verlengingen van machtigingen of langer verblijf als gevolg van ontbreken van passende vervolghulp. Eén instelling heeft een diepgaand onderzoek over de afgelopen drie jaren gedaan naar machtigingen, verlengingen en de redenen daarvoor. De overige instellingen registreren geen verlengingen. We hebben hen daarom in de uitvraag ook gevraagd een eenmalige toets te doen en zo inzicht te geven in het aantal jongeren dat op hun groepen verblijft en het aandeel daarvan dat op de groep verblijft terwijl ze eigenlijk ook in een open setting zouden kunnen verblijven¹² (dus langer dan noodzakelijk gesloten verblijven). Alle instellingen, behalve één, hebben daaraan gehoor gegeven. Van de landelijke specialisaties is er één meegenomen. In onderstaande tabel hebben we de antwoorden per instelling weergegeven, ook als we mensen van meerdere groepen spraken (en we dus schattingen van meerdere groepen kregen). We hebben de antwoorden omgezet naar percentages vanwege het bewaken van de anonimiteit.

Figuur 6: Aandeel jongeren van wie machtiging verlengd wordt en/of voor wie geen tijdige passende (vervolg)hulp beschikbaar is t.o.v. totaal in gesloten jeugdhulp¹³

Instelling	Langer verblijf dan noodzakelijk	Toelichting bij percentage
A	45%	Aantal huidige groepen geteld: langer dan nodig
B	41%	Huidige groepen geteld, langer dan nodig
C	35%	Huidige groepen geteld, langer dan nodig
D	30%	Geteld over 2018: verlenging agv geen passend vervolg (exclusief langer verblijf dan noodzakelijk binnen de huidige machtiging)
E	20%	Geteld over 2017 en 2018, percentage is van geschatte totaal
F	20%	Schatting van huidige groepen, langer dan nodig
G	19%	Huidige groepen geteld, langer dan nodig
H	10%	Schatting van huidige groepen, langer dan nodig
I		Absoluut aantal geteld, geen gegevens van totaal, dus geen percentage

We willen een aantal zaken uit het kwantitatieve deel van de uitvraag benoemen:

- ✓ De tellingen geven hogere getallen dan de schattingen, zoals blijkt uit bovenstaande tabel.
- ✓ Alle instellingen vertellen dat er van de meerderheid van de jongeren, zo niet van alle jongeren, de machtiging wordt verlengd, soms meerdere keren. Degene die daadwerkelijk geteld hebben, noemen percentages van 65% tot 86%.

¹² De verdere resultaten van de interviews zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk. Volledige vragenlijst zie Bijlage 2

¹³ Waar geen getal is ingevuld, zijn geen percentages beschikbaar, wel absolute aantallen

- ✓ Voor de antwoorden op de vraag 'zijn er jongeren uitgestroomd zónder passende vervolghulp' hebben respondenten uit het geheugen casuïstiek opgediept vanuit 2018. Daar is niet bij iedere instelling een getal aan verbonden, omdat dit over verschillende periodes, en soms zonder vergelijking tot totalen is beantwoord. De schattingen (danwel tellingen over 2018) zijn rond de 10%. In iedere instelling wisten respondenten voorbeelden te noemen, waarbij dit in hun ogen het geval was geweest.
- ✓ De interpretatie en invulling van de vragen verschilde, zo bleek uit de uitvraag (bijvoorbeeld: heb je 'een maand langer als gevolg van wachten op een vervolgplek' meegeteld of niet, of tel je second best nou wel of niet als 'niet passende vervolghulp'). Eén instelling, die dossieronderzoek heeft gedaan, noemde dat van een grote categorie jongeren (25-30%) de plaatsingen korter had gekund, of zelfs beter achterwege had kunnen blijven. Die zijn niet meegenomen in het totaalpercentage, omdat dat om een oordeel gaat wat in hun ogen binnen de keten geveld zou moeten worden. Bovenstaande cijfers zijn in die zin als 'minimaal' op te vatten. Anders tellend zouden sommige instellingen dan hoger uitkomen.
- ✓ Eén Jeugdzorg^{Plus} instelling heeft in 2017 en 2018 geteld en komt tot een gemiddeld aantal van 111 dagen dat het verblijf van jongeren langer duurt dan noodzakelijk is. Van de overigen hebben we alleen schattingen. Die gaan dan 'eerder over maanden dan over weken'.

Er bestaan verschillen in de diverse tellingen en ramingen door de verschillende instellingen en professionals binnen het hele veld rond gesloten plaatsingen. Het meest opvallend is het verschil tussen de telling door een GI (gemiddeld 12%) en de tellingen door gesloten voorzieningen (20 – 45%). Verklaring daarvoor kan zijn dat de GI's alleen de *verlengingen* hebben geteld en dat de instellingen, ook binnen de huidige machtiging én denkend aan uitstroom zónder verlenging én zonder passende vervolghulp, de totalen hebben geteld en geschat.

2.5 Uitstroom uit de gesloten jeugdhulp

Uitstroom gesloten jeugdhulp

De uitstroom uit de gesloten jeugdhulp laat in de jaren 2014 tot en met 2016 een wisselend beeld zien. In 2017 lijkt de uitstroom te stabiliseren, maar aangezien cijfers over heel 2018 nog ontbreken kan dit niet met zekerheid gesteld worden.

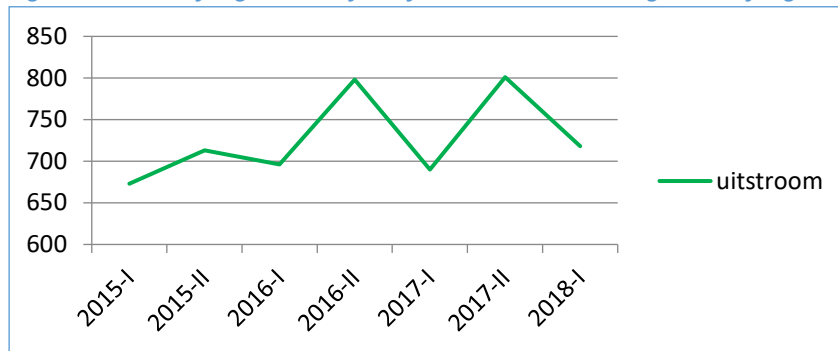
Figuur 7 Aantal jongeren dat jaarlijks uitstroomt uit de gesloten jeugdhulp

	2014	2015	2016	2017	2018-I
Uitstroom gesloten jeugdhulp	1426	1386	1494	1491	718

(Bron: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{Plus} 2015, 2016, 2017, 2018-I))

De cijfers (figuur 8) laten zien dat de uitstroom uit de gesloten jeugdhulp in de tweede helft hoger ligt dan in de eerste helft van het jaar. In 2016 en 2017 stromen er in de tweede helft van het jaar circa 15% meer jongeren uit dan in de eerste helft.

Figuur 8: Aantal jongeren dat jaarlijks uitstroomt uit de gesloten jeugdhulp per half jaar



(Bron: Factsheets plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015, 2016, 2017, 2018-I))

Uitstroom naar verblijf

Cijfers van de regio's Zuid West¹⁴ en Zuid¹⁵ laten zien dat 40 à 50% van de jongeren in de afgelopen jaren na een gesloten plaatsing in een residentiële setting is geplaatst en dat circa een derde van de jeugdigen naar huis/netwerk is gegaan. De groep jongeren die na een gesloten plaatsing instroomt in een residentiële setting, maakt – als we uitgaan van het maximale percentage van 50% dat naar een residentiële setting uitstroomt - circa 3% uit van de totale instroom in een vorm van jeugdhulp met verblijf (niet zijnde gesloten jeugdhulp).

Capaciteit verblijf

Tot 2015 zijn er cijfers beschikbaar over capaciteit van residentiële verblijfsplekken. Daarna niet meer. Dan kijken we naar aantallen unieke jongeren die geplaatst zijn. Het aantal jongeren dat gebruik maakt van jeugdhulp met verblijf (exclusief gesloten jeugdhulp) is in de jaren 2016 en 2017 aanzienlijk toegenomen. In de eerste helft van 2018 is het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf (exclusief gesloten jeugdhulp) met 10% afgenomen ten opzichte van de tweede helft van 2017. Het is nog wel 3% hoger dan het aantal jongeren dat op 30 juni 2015 gebruik maakte van jeugdhulp met verblijf.

“Ik ken geen cijfers die op onderhandeling of een gebrek aan aanbod in de specialistische jeugdhulp wijzen. Er is geen capaciteit weggevallen als gevolg van faillissementen”
Martin Hagen, secretaris TAJ in Binnenlands bestuur september 2018.

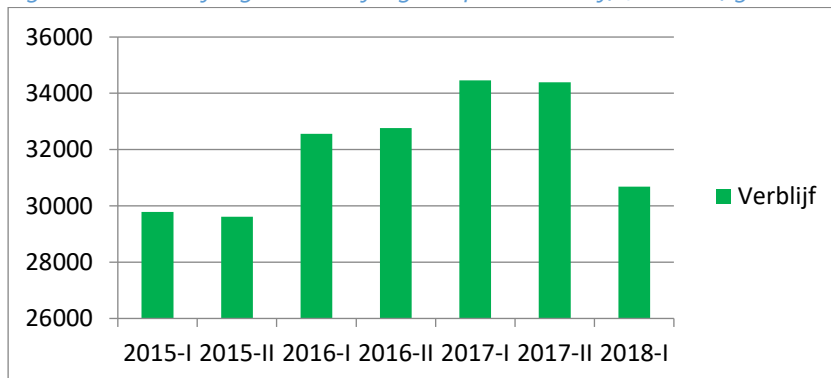
Op basis van het aantal jongeren dat in een residentiële voorziening is geplaatst (minder in de eerste helft van 2018, ten opzichte van 2017), kunnen we dus niet

¹⁴ Jaarverslagen plaatsingscoördinatie Zuid-West 2015 t/m 2017

¹⁵ Jaarverslag Jeugdzorg^{plus} landsdeel Zuid 2016

concluderen dat er een *feitelijk* tekort aan bedden is. In 2017 vonden er wèl meer jongeren een plek binnen residentiële instellingen, waarom kon dat in 2018 niet? Het aantal *feitelijk* beschikbare bedden is dus niet zonder meer een verklaring voor een genoemd capaciteitstekort. De afbouw van bedden kunnen we getalsmatig niet inzichtelijk maken, maar vormt dus ook niet één op één een verklaring. Net als ten aanzien van wachtlijsten is hier óók nog iets anders aan de hand.

Figuur 9: Aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf (exclusief gesloten jeugdhulp) op peildatum



(Bron: CBS Statline jeugdhulptrajecten in natura)

Gemiddelde verblijfsduur in een residentiële setting is 1,1 jaar
 Jongeren verblijven gemiddeld iets meer dan 400 dagen in een residentiële setting (CBS). Het aantal dagen in gezinsgericht verblijf neemt jaarlijks toe, de andere vormen laten een schommelend beeld zien.

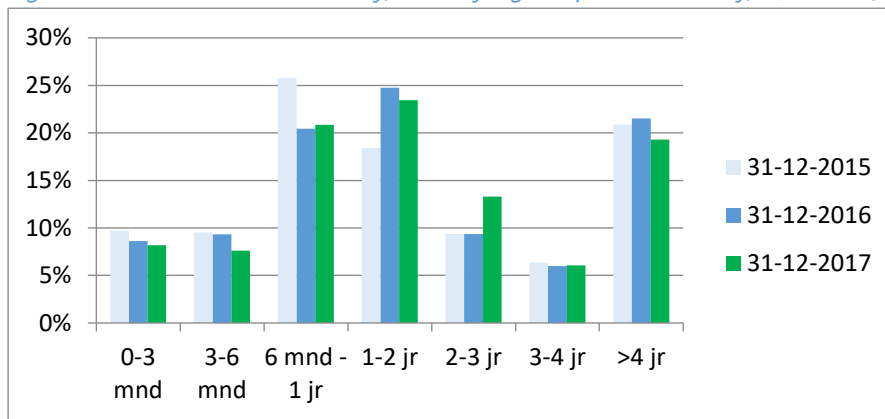
Figuur 10: Gemiddelde verblijfsduur jeugdhulp met verblijf in aantal dagen

	2015	2016	2017
pleegzorg	754	872	795
gezinsgericht	288	353	374
gesloten	182	170	174
overig verblijf	267	299	280
Totaal	403	423	406

(Bron: Jeugdhulp 2015, 2016 en 2017, CBS)

Het aantal korte trajecten (tot 1 jaar) jeugdhulp met verblijf is in de afgelopen drie jaar afgenomen. Alleen bij de trajecten met een duur van twee tot drie jaar is een significante stijging te zien. Dit komt overeen met de beleving van een aantal respondenten dat verblijf 'verstopt' raakt.

Figuur 11: Gemiddelde verblijfsduur jeugdhulp met verblijf (exclusief gesloten jeugdhulp)



(Bron: CBS Statline jeugdhulptrajecten in natura)

Wachtlijsten verblijf en specialistische jeugdhulp

Er zijn geen landelijke registraties van wachtlijsten. Wel is onlangs een website beschikbaar gesteld met wachtlijsten jeugd-ggz. Uit diverse data komt het volgende beeld naar voren:

- opname in de jeugd-GGZ kan 3 tot zes maanden duren
- gemiddelde wachttijd bij driemilieusvoorzieningen is 3 tot 6 maanden () en kan wel oplopen tot meer dan twee jaar¹⁶
- 15% van de instellingslocaties voor jeugd GGZ kent een gemiddelde wachttijd langer dan 10 weken. Gemiddeld wachten jongeren zes weken op een intake en vijf weken tot behandeling start¹⁷.

2.6 Samenvatting en conclusies

- Aantal plaatsingen en gemiddelde duur gesloten jeugdhulp neemt af

Het aantal jongeren en het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp is vanaf medio 2017 afgenomen. Ook de gemiddelde duur van gesloten plaatsingen is de afgelopen jaren korter geworden.

- Op basis van de verkregen data kunnen we zeggen dat minimaal 10 tot 20% van de jongeren langer dan noodzakelijk in Jeugdzorg^{Plus} verblijft

Er zijn geen standaard registraties van het aantal verlengingen van een machtiging gesloten jeugdhulp en de reden van verlenging. Uit de verzamelde data wordt het beeld bevestigd, dat er sprake is van jongeren die langer gesloten geplaatst blijven omdat er geen passende en tijdige vervolglek is. De data geven afzonderlijk onvoldoende inzicht in de aard en omvang van het probleem. Uit de gecombineerde data komt een beeld naar voren dat er in minimaal 10-20% van de situaties sprake is

¹⁶ Jaarrapportage 2017 Expertiseteam complexe zorg JB West; Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan, IVO. (2016)

¹⁷ Mediquest, analyse wachttijden 2017

van verlengingen gesloten jeugdhulp als gevolg van het ontbreken van een tijdige en passende vervolgplek.

- Een vermindering van residentiële plekken kan niet simpelweg het ontbreken van tijdige en passende vervolgplekken verklaren

Het aantal jongeren dat jeugdhulp met verblijf ontvangt (gemeten op peildata, exclusief gesloten jeugdhulp) is in 2016 en 2017 toegenomen. In 2018 is een daling met 10% te zien. Jongeren verblijven gemiddeld niet aanzienlijk langer of korter in instellingen voor jeugdhulp met verblijf. De instroom van jongeren uit de gesloten jeugdhulp in een residentiële setting bedraagt jaarlijks circa 3% van het totaal aantal dat in een residentiële setting instroomt. Deze cijfers laten niet zien dat er sprake is van een toenemend gebrek aan passende vervolgplekken. Er zijn wachtlijsten, maar deze waren er ook in voorgaande jaren.

Overweging

Als minimaal 10 tot 20% van de jongeren langer dan noodzakelijk verblijft in een gesloten setting, en als het aantal plaatsingen in de eerste helft van 2018 lager is geworden, dan betekent dat dat er nóg minder capaciteit nodig zou zijn, als dit probleem wordt opgelost. Zonder te willen beweren dat dat een eenvoudige exercitie zal zijn, is het interessant om dat voor ogen te houden. Daarnaast is de melding van een stijging, afgezet tegen de feitelijke daling een interessant gegeven. Zou dat betekenen dat de tolerantie voor gesloten plaatsen sneller afneemt dan het aantal plaatsingen zelf? Of is het gerelateerd aan de stijgingen in eerdere jaren?

Hoofdstuk 3: verklarende factoren, toen en nu

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een weergave van (achterliggende) factoren en processen die van invloed kunnen zijn op een 'langer verblijf dan noodzakelijk' zoals we die hebben opgehaald uit interviews en uit literatuuronderzoek. Het gaat hierbij om diverse factoren, verdeeld over instroom en verblijf in en uitstroom uit de Jeugdzorg^{Plus}, om regie op inhoud en op inkoop in en van de keten.

We pretenderen niet hier nieuwe inzichten te bieden. Het merendeel van de genoemde factoren zijn immers 'geen nieuws' en komt ook uit eerdere onderzoeken naar voren. Dat is, in zichzelf, geen goed nieuws.

Ook in interviews wordt benoemd dat het gaat om een probleem van alle tijden, al zijn de meningen verdeeld. Sommigen menen dat het probleem gelijk is gebleven, anderen ervaren een verergering.

Dit zoeken naar een passende plek is geen nieuw probleem in mijn ogen. Het gaat om jongeren met een beperkt netwerk die specialistische hulp nodig hebben, een combinatie van wonen en behandeling.

JZ+

Ik vind wel dat de problematiek is toegenomen, in hoeveelheid althans. Vroeger 3 fors agressief, nu 30, vroeger 1 of 2 suïcidaal, nu 10, dat soort verhoudingen. Die dingen zijn altijd in golfbewegingen een thema, nu is dat suïcide.

GI

3.1 Factoren verbonden aan instroom in gesloten jeugdhulp

Meer plaatsingen dan nodig, überhaupt?

Gevraagd naar het probleem van passende vervolghulp, stellen veel respondenten de vraag of er überhaupt meer jongeren dan nodig in een Jeugdzorg^{Plus} instelling belanden. Advocaten, instellingen (gesloten en open) en het CCE noemen dit als aandachtspunt. Sommige jongeren zouden geplaatst worden vanwege een gebrek aan vasthoudendheid in eerdere hulpverlening, een focus op wat er niet goed gaat en incidentbeheersing, een gebrek aan passende alternatieven vooraf en

Ze zitten hier allemaal terecht. Er heeft een onafhankelijk gedragswetenschapper naar gekeken en een rechter een uitspraak gedaan. Dan mag je ervan uitgaan dat die hun werk goed hebben gedaan. Een heel enkele keer heb je misschien een paniekerige gezinsvoogd die een jongere gesloten plaatst terwijl dat eigenlijk niet had hoeven. Maar het gros zit hier terecht. Het kan wel zijn dat er in het voortraject onvoldoende expertise was, bijvoorbeeld dat het autisme of een verstandelijke beperking niet herkend is, waardoor de problematiek zich de verkeerde kant op heeft ontwikkeld.

JZ+

handelingsverlegenheid bij professionals. Tegelijk wordt de plaatsing aangevraagd door een verwijzer, ermee ingestemd door een gedragswetenschapper en getoetst bij de rechter. Wat passend geacht wordt, is niet helemaal eenduidig.

De genoemde bezwaren en kanttekeningen bij een gesloten plaatsing zijn niet nieuw. Een discussie hierover is wellicht terecht, maar past niet binnen dit onderzoekskader. Het duidt echter de context waarbinnen de antwoorden van respondenten over al dan niet passendheid 'gelezen' moeten worden. Dat is de reden dat we dit hier toch kort willen benoemen.

De vraag wat passend is, en of geslotenheid überhaupt passend is, sijpelt namelijk telkens door de gesprekken heen. Er bestaat een – voortdurend - ongemak met het *gesloten* plaatsen van jongeren (niet met de bijzondere en intensieve aandacht en aanpak die ze behoeven). Dat kleurt de meningen.

Geslotenheid is ook een ingrijpende toestand dat moet wel heel goed gemotiveerd zijn. Je moet niet alles binnen JZ+ willen oplossen. Ik kan me voorstellen dat voor 300 jongeren zo'n uiterste maatregel echt nodig is, maar voor 1600, dat wil er bij mij niet in. Dus als directeuren zeggen we hebben meer tijd nodig voor de behandeling, dan geldt dat misschien voor een paar honderd, maar echt niet voor allemaal.

Advocaat

Soms is plaatsing een contra indicatie, omdat geslotenheid *triggert* tot agressie en verzet
JZ+

3.2 Factoren verbonden aan verblijf in gesloten jeugdhulp

Perspectief, onderzoek en behandeling binnen de gesloten instelling

Met name advocaten schetsen een beeld van traagheid tijdens het verblijf: het duurt te lang voordat er een behandelplan is, voordat het perspectief helder is, en voordat onderzoek en behandeling start¹⁸. Men vindt een periode van zes weken om tot een behandelplan en perspectief te komen veel te lang. Vanuit de instellingen wordt dat niet altijd herkend. De meeste respondenten van Jeugdzorg^{Plus} instellingen geven juist aan vanaf dag één met het perspectief bezig te zijn, waarbij er wel verschil bestaat in zienswijze en aanpak. Niemand geeft aan dat een (ambulante) behandeling reden voor vertraging is. Wel wordt verteld dat het soms tijd kost om een behandeling te beginnen. Zeker bij een korte machtiging zijn niet alle jongeren bereid om direct mee te werken. Dat vraagt om tijd en opbouw van vertrouwen. Ook dit is geen nieuw probleempunt, maar is benoemd in diverse onderzoeken met bijbehorende aanbevelingen en verbeterprogramma's.¹⁹

¹⁸ Zie ook, bijvoorbeeld: Zes jaar toezicht Jeugdzorgplus, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie op de Gezondheidszorg en Inspectie Onderwijs (oktober 2014)

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Herhaald beroep in de Jeugdzorg^{Plus}, november 2016); Zes jaar toezicht Jeugdzorg^{Plus}, Inspecties (oktober 2014); Doorgaande zorg na Jeugdzorg^{Plus}, Jeugdennis, 18 december 2011; Jaarrapportage 2017 Expertiseteam Complexe Zorg, JB West

Specifiek punt dat een aantal keren als vertragende factor genoemd is, is het afnemen van een persoonlijkheidsonderzoek (PO). Advocaten melden dat het PO soms niet van de grond komt en dat daardoor een plaatsing langer duurt dan nodig is. Instellingen herkennen dit niet. Zij zijn van mening dat een PO niet altijd nodig is en overgewaardeerd wordt. Anderzijds geven zij ook wel aan, dat het uitvoeren van een PO soms tot gedoe leidt. Niet alle Jeugdzorg^{Plus} instellingen hebben het PO in hun pakket en moeten dit extern, via een aanvullende indicatie, regelen. Dit kan dan wel een vertraging betekenen. Er bestaat verschil tussen het doen van een onderzoek voorafgaande aan een plaatsing, om te beoordelen of die nodig is, en het doen van onderzoek tijdens plaatsing. Dat loopt in de beeldvorming door elkaar heen.

Het perspectief wordt wel ingevuld, maar er wordt te laat gestart om ermee gaan werken. Men is intern gericht, op wat er op en in de groep moet gebeuren. Dus de vraag wie de regiebehandelaar is en wanneer die start met sturen op een vervolgplek is belangrijk. In mijn ogen gebeurt dat te laat. De middelen zijn het probleem niet. Iedereen moet de rol goed pakken en het niet laten sloffen, en op het laatste moment laten aankomen, dat je je gaat bezighouden met het regelen van vervolghulp.

JZ+

Echt behandelen van de onderliggende problematiek daar komt men ook niet aan toe in de JZ+. Het is toch gericht op het bedwingen van het probleemgedrag, het stabiliseren en het goed de dag door komen. Er wordt veel ingezet op het leefklimaat en tot ontwikkeling komen. Echt ingaan op wat de hulpvraag nou is, dat is ook lastig als je ziet hoe groot de problematiek is. De vraag is of alles behandelbaar is. Dus in die zin snap ik ook dat er eerst wordt ingezet op het normaliseren van het gewone leven.

Open voorziening

Regie in de keten

De voortgang van het traject van een jongere wordt op verschillende manieren bewaakt en gemonitord, afhankelijk van de instelling, de werkwijze én inzet van de gezinsvoogd of wijkteammedewerker. In het algemeen komt het beeld naar voren dat het perspectief vanaf het begin wel een aandachtspunt is. Zodra dat helder is, wordt een jongere aangemeld voor vervolghulp. Het hele traject van vervolghulp bepalen, aanmelden en 'toegelaten' worden is een intensieve, tijdrovende en logistiek lastige klus. Er moeten immers vele 'perspectieven' samengebracht worden.

Een jongere ontwikkelt zich op een bepaalde manier. Als dat anders gaat dan verwacht, wijzigt het plan voor vervolghulp en daarmee moeten opnieuw acties ten behoeve van toelating gedaan worden. Instellingen hebben

Ik herken dus dat het niet altijd goed gaat qua regievoering. Tegelijk: dat is ook lastig als je geen doorzettingsmacht hebt. Een instelling die zegt: "je komt hem morgen maar halen". Die zijn er echt niet van gediend als je dan zegt: "wat doe jij ter overbrugging?" Dan word je enorm onder druk gezet. Dan voelt het wel als 'jij in je eentje' (als voogd) tegen die machtige instelling.

GI

indicaties en contra-indicaties die op voorhand niet altijd even inzichtelijk blijken te zijn, waardoor het maar afwachten lijkt of een jongere op de 'juiste' plek is aangemeld. Een aanmelding op papier wordt gevolgd door een intakegesprek, dat alsnog kan leiden tot afwijzing. Er moet een school gezocht worden. De behandeling moet voortgezet dan wel afgerond zijn voordat de plaatsing door kan gaan. Dan moet er ook nog op het juiste moment een plek zijn, als een jongere erg lang moet wachten kan het zijn dat de motivatie weer verdwenen is en daarop een afwijzing volgt.

Kijk naar wat er allang bekend is. Zo heb je de methodiek in Groningen, 'doen wat werkt'. Die gaan meteen dag 1 met ouders aan de slag, 'uw kind komt dit weekend thuis, wat gaat u doen?' Zo worden ze meteen in de actieve stand gezet. Waarom doen we dat niet hier?

JZ+

Er wordt door advocaten, rechters en instellingen gewezen op een gebrek aan regievoering. Men werkt in hun ogen te ad hoc en zonder plan. Men begint te laat met het zoeken naar een vervolgplek en het hangt af van de betrokkenheid en gedrevenheid van een individuele werker, of er voortgang wordt geboekt. Ook dit probleem is al eerder benoemd²⁰.

Ik herken het ad hoc werken. Een gezinsvoogd kan ook moeilijk de regie voeren als een kind gesloten gaat. De gesloten instelling lijkt dan vaak de regie over te nemen. Soms kunnen ze dat als gevolg van personeelsgebrek niet waarmaken. Maar sowieso lijken de instellingen niet erg open te staan voor regievoering door de gezinsvoogd. De vraag wie in the lead is wordt dan onvoldoende beantwoord en dan stopt de voortgang.

Rechter

Met name de GI's, met groot personeelsverloop, maar ook de wijkteams, die de regie bij de instelling leggen, worden genoemd. Verschillen in persoonlijke inzet, creativiteit en vasthoudendheid worden ook vaak genoemd. De GI herkennen en erkennen het probleem van personeelsverloop. Een respondent vertelt desgevraagd dat sommige gezinsvoogden het werk verlaten als gevolg van de gebrekkige invloed door de wachtlijstproblematiek. "Zo kan ik niet werken". Een andere gezinsvoogd vertelt geen invloed te hebben op doorplaatsing, 'als de plekken er gewoon niet zijn'. Dan wordt er maar liever een verlenging aangevraagd, omdat dat dan het meest passend is op dat moment.

Als ik moet kiezen tussen twee kwaden kies ik toch voor verlengen. Dan krijg ik maar commentaar van de rechter. Liever langer gesloten dan weér een niet passende tussenstap. Te vaak wisselen van plek is echt niet goed.

GI

²⁰ Jeugdkennis, Doorgaande zorg na JeugdzorgPlus, 18 december 2011

De verwijzers zitten meer op veiligheid, wij meer op de ontwikkeling van de jongere, dat is hard werken om op één lijn te komen.

JZ+

Daarnaast blijkt dat het in de samenwerking tussen 'regievoerder' en instelling niet altijd even makkelijk is om tot overeenstemming te komen over de te varen koers. Samenwerken is mensenwerk en dat kost tijd en energie, horen we terug. Daar waar er continuïteit in personeel is, en er vertrouwen in elkaars oordeel kan ontstaan, gebeurt dat gemakkelijker. Tegelijk is duidelijk dat de doorzettingsmacht, en daarmee de invloed van een GI of wijkteam beperkt is. Dat is een probleem dat niet alleen binnen de thematiek van geslotenheid speelt²¹.

Met de transitie is er veel bezuinigd. Er zijn bedden en banen afgestoten, er was chaos in de bedrijfsvoering. Discussies over kwartaalrapportages, berichtenverkeer, al die verschillende contracten. Je wordt afgerekend op je bezetting (= volle bedden). Er is wantrouwen en concurrentiegevoel door de aanbesteding en korte contracten, dan schiet iedereen in de kramp. Alle organisaties zijn nog aan het landen zeg maar. Er zijn nog steeds veel wisselingen qua personeel, ook binnen gemeenten, trouwens. Dan hebt je net contact opgebouwd en dan kom er weer een ander. Door alle veranderingen is iedereen wat meer naar binnen gericht, en komt de integrale samenwerking onvoldoende van de grond.

JZ+

Type jongeren (specifieke groep 'moeilijk plaatsbaar')

Er is een bepaalde groep jongeren voor wie het lastig is en blijft om een passende vervolgplek te vinden, zo horen we uit vrijwel alle interviews terug. Dat gaat om jongeren die niet, waarschijnlijk nooit, meer terug naar huis kunnen, en die al meerdere woonplekken van binnen hebben gezien.

Het is ook echt een ingewikkelde groep, met een enorm belaste geschiedenis, veel trauma, familiegeschiedenissen van leed en geweld. Ernstige verwaarlozing en ingewikkelde problematiek in zichzelf, van autisme en licht verstandelijke beperking bijvoorbeeld. Dat zijn echt rottige geschiedenissen. Dat is ook voor een hulpverlener ongemakkelijk om dat in de ogen te zien. Dus ik snap de handelingsverlegenheid wel.

[Open voorziening](#)

Ze hebben een combinatie van problematieken. Kenmerken die genoemd worden zijn: agressief gedrag, automutilatie en suïcide, drugs, seksueel grensoverschrijdend gedrag, verslaving, licht verstandelijke beperking en psychiatrie. Juist de combinatie van factoren maakt plaatsing lastig. Dat vraagt maatwerk en dat blijkt maar moeilijk te realiseren voor aanbieders. De integratie tussen de klassieke zuilen Jeugd- en

²¹ Zie ook kamerbrief Minister J183370A; F Scheepers: *ketenzorg leidt tot gaten en doublures, niemand voelt zich verantwoordelijk voor het geheel. Het gaat om een brede, meer persoonlijke aanpak, dat zich om een patiënt een netwerk vormt van hulpverlening om zo te komen tot diens herstel.*

Opvoedhulp, psychiatrie en de VG sector laat schijnbaar op zich wachten. Ook dit thema komt in eerdere onderzoeken naar voren.²²

Wonderlijk genoeg hangt dit 'lastig plaatsbaar zijn' niet per definitie samen met het absolute volume van de woonplekken, zoals we in het vorige hoofdstuk constateerden. Niet passende of ontbrekende vervolghulp moeten we in die zin opvatten als een relatief begrip: het geldt blijkbaar altijd voor een klein deel van de jongeren.

De vraag is dan of extra hulp, of extra specialiseren zal helpen, aangezien dat vervolgens weer een 'tussencategorie' van jongeren in het leven roept (want vervolgens is dan wéér een percentage lastig plaatsbaar is, vraagt dan om nóg meer specialisatie, etc etc). Wat passend is, wordt dan vanuit het aanbod bepaald. De thematiek vraagt blijkbaar om een andere benadering, die overigens ook al ingezet wordt op aantal plekken. Namelijk, het werken vanuit de vraag: *wat is er nodig om dit (hier en nu) passend te maken?*

Het denken én creëren van aanbod vanuit de vraag wat een jongere nodig heeft, in plaats van denken en handelen vanuit "wat kan ik bieden", is geen eenvoudige opgave. Daar wat dat wél lukt, is men tevreden, vaak meer dan bij een 'gewone' oplossing. Dit realiseren kost veel tijd en moeite. Het lijkt wel meer resultaat voor de langere termijn te geven, hoewel soms ook maatwerkafspraken niet nagekomen worden, trajecten niet doorgaan wegens wisseling personeel, zo hebben we gehoord.

Maar ik zou toch wel meer zicht willen hebben op de passendheid van een traject. Het is zo jammer als je een bepaald traject ingaat en het dan toch niet doorgaat. Wie maakt zich nou hard voor deze jongeren? De samenwerking komt onvoldoende van de grond.

JZ+

3.3 Vervolghulp (ambulant en residentieel)

Hoewel er een druk op de beschikbaarheid van ambulante (vervolg)hulp gevoeld wordt, hebben we nergens gehoord dat dit tot gevolg heeft dat een plaatsing binnen Jeugdzorg^{Plus} daardoor langer duurt dan nodig. Het lukt in de ogen van de instellingen altijd wel, zij het met veel duw- en trekwerk, om ambulante (vervolg)hulp te regelen. Ook onderwijs, dat in sommige gevallen ook lastig realiseerbaar is, zorgt voor een extra complicerende factor als het gaat om het realiseren van vervolghulp²³. Maar ook dat aspect wordt niet als doorslaggevend beschouwd, als het gaat om langer verblijf dan

²² Zie bijvoorbeeld, Mijn belang voorop, Kinderombudsman, november 2016: *De jeugdzorgplus instellingen geven aan dat hun beschikbare capaciteit doorlopend vrijwel volledig benut wordt. ... Door het ontbreken van doorstroomplaatsen, met name voor jongeren met een licht verstandelijke beperking, worden plaatsen in de jeugdzorgplus langer bezet gehouden dan eigenlijk noodzakelijk is.* (ook genoemd in 2015, 1990, 1992)

²³ Zie ook: Zes jaar toezicht Jeugdzorg^{Plus}, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie op de Gezondheidszorg en Inspectie Onderwijs (oktober 2014)

noodzakelijk. Het probleem betreft de component 'hulp met verblijf', daarover zijn alle respondenten het eens²⁴.

Sprekend over een gebrek aan passende vervolghulp is een aantal thema's te onderscheiden. Het al dan niet ontbreken van een passend aanbod voor een bepaald type jongere. De aansluiting tussen de instellingen. Een terughoudendheid van instellingen om jongeren vanuit Jeugdzorg^{Plus} op te nemen.

Gebrek aan passende plekken

Langdurige gespecialiseerde woonvoorzieningen voor jongeren met een lichte verstandelijke beperking, kamertraining met voldoende begeleiding, pleegzorg en gezinshuizen, kleinschalige voorzieningen, en echt maatwerk worden het meeste genoemd. Een gebrek aan gezinsgerichte voorzieningen wordt ondersteund door de cijfers, de andere niet zonder meer. Ook horen we terug dat een aanbod vanuit de VG sector qua inhoud passend zou kunnen zijn, maar soms niet geïndiceerd is vanwege een IQ dat niet het juiste cijfer heeft om in aanmerking te komen. Daarnaast, en dat sluit aan bij het eerst genoemde punt in dit hoofdstuk, benoemen veel respondenten een gebrek aan open voorzieningen met het regime en de expertise van de geslotenheid, als aandachtspunt. Als dat er meer zou zijn, zouden er in hun ogen minder jongeren achter slot en grendel hoeven belanden.

Een deel van deze doelgroep is zo complex in gedrag, die moeten naar een gespecialiseerde WLZ woongroep. Dat duurt 6 tot 7 jaar voor je daar terecht kunt. Dan blijven ze toch in de Jeugdzorg^{Plus} en begint het duwen en trekken. Trajectberaad, burgemeesters, wethouders erbij, noem maar op. Soms is er dan toch iets extra's te regelen, maar dat is enorm veel gedoe.

[Open voorziening](#)

De aansluiting tussen 18- en 18+ wordt als groot knelpunt genoemd, met name voor de doelgroep die langdurige begeleiding blijft nodig hebben. Dat betreft de aanpalende velden van volwassenen zorg en WLZ. Een deel van de groep die dit nodig heeft, verdwijnt nu in zorgelijke omstandigheden uit beeld. Zij belanden op straat, of trekken in bij hun netwerk wat nu juist níet helpend is om de ingezette gedragslijn vast te houden.

Een kleine kanttekening is hier op z'n plaats: binnen de in lvb gespecialiseerde Jeugdzorg^{Plus} instellingen is de opname in de 1^e helft van 2018 gedaald, net als bij de anderen. Dat lijkt tegenintuïtief. Als de behoefte immers groot is aan specialistisch

²⁴ Zie ook: Jaarrapportage 2017 Expertiseteam Complexe Zorg, JB West; Brandbrief Expertisenetwerk Kinder- en jeugdpsychiatrie, (juni 2017)

aanbod, en er 'dan maar in gesloten setting' geplaatst wordt, waarom hebben die dan ook met afname van plaatsingen en afname van duur te maken?

Met betrekking tot de vraag van specialiseren/generaliseren zijn de meningen verdeeld: sommigen zijn van mening dat er te weinig gespecialiseerde plekken zijn (met name lvb wordt dan genoemd). Anderen wijzen juist op het te veel aan specialisatie, waardoor instellingen telkens maar afwijzen omdat de jongeren niet binnen hun aanbod past, zo horen we terug.

Stagnatie uitstroom

Als volgend punt noemen we hier een (vermeende) stagnatie in de uitstroom bij open voorzieningen. Als verblijf in de Jeugdzorg^{Plus} korter wordt, komen er meer jongeren in vervolgvoorzieningen terecht en raakt de boel verstopt, zo analyseren een aantal respondenten de problematiek. We hebben geen gegevens over het toenemen van wachtlijsten. Uit onderzoek

Richting 18 is het echt lastig. Dan neemt de instelling vanaf 18 jaar nog niet op, en de instelling tot 18 jaar doet het niet, omdat het nog maar om een paar maanden gaat. Ik ken een instelling met groepen tot 23 jaar, dat is goed.

JZ+

blijkt wel dat de groep met een verblijfsduur van plus 1 jaar aanzienlijk toe neemt, terwijl de ontwikkeling van nieuwe instroom beduidend minder hard stijgt²⁵. Het zijn ook juist de langdurige woonvormen die worden genoemd als knelpunt, met name voor de lvb doelgroep. In relatie tot het gegeven dat in de eerste helft van 2018 een daling van het aantal plaatsingen in gesloten én verblijf algemeen is te zien, met uitzondering van de gezinsgericht verblijf, kunnen we de (voorzichtige) conclusie trekken dat, als het zou lukken om voor die langdurig woonvorm-vragen aanbod te realiseren, de capaciteit van zowel gesloten als open voorzieningen nog verder kan afnemen. Daarvoor is een goede aansluiting met de WLZ en volwassenzorg een vereiste.

Geen aansluiting

Het vervolgaanbod sluit niet aan, vertellen respondenten vanuit de Jeugdzorg^{Plus} instellingen. Jongeren in de geslotenheid zijn gewend aan een regime waarin het dag- en weekritme bijna van minuut tot minuut geregeld is. Een overstap naar bijvoorbeeld kamertraining waar er maar een paar uur per dag begeleiding is, is dan te groot. Bij andere voorzieningen is het juist het te strakke regime dat voor problemen in de aansluiting zorg. Dan zijn jongeren vrijheden

Dan moeten ze verplicht beginnen met weinig vrijheden, terwijl ze bij ons al veel meer aankunnen. Dan krijgen we ze niet gemotiveerd, omdat het dan voelt als een stap achteruit. Er valt dan niet over te praten.

JZ+

²⁵ Zie hoofdstuk 1 en Broere H. en Crooijmans K. (2018), Onderzoek 'Jeugdhulp met verblijf anders dan'

gewend, bijvoorbeeld in het weekend zelfstandig naar buiten te kunnen gaan, en dan moeten ze op een nieuwe plek de eerste zes weken binnen blijven. Dat helpt niet bij de motivatie. Het blijkt, in het algemeen, een zware klus om goede aansluiting en echt maatwerk te realiseren. We zijn meerdere voorbeelden tegengekomen waarbij er over de grenzen van plaatsing en instelling heen aan een doorgaande begeleiding en behandeling wordt gewerkt. Ook het inzetten van ambulante hulp vanuit de Jeugdzorg^{Plus} om een plaatsing te voorkomen, is genoemd als goed voorbeeld.

Terughoudendheid open instellingen

Alle respondenten vanuit de Jeugdzorg^{Plus} instellingen, maar ook GI's en advocaten, ervaren een grote terughoudendheid van 'open voorzieningen' om jongeren op te nemen. Dit stuit in mindere, of meerdere mate op (on)begrip.²⁶

Voor ons is het simpel, we worden gebeld dat er een jongen komt en dan nemen we dezelfde dag op. Anderen hebben toelatingscommissies, die vragen stukken op en gaan vergaderen, dan durven ze het niet aan, op basis van het verslag. Dat is ook wat verslaglegging doet, dan lijkt het heel eng of gevaarlijk ineens.

[JZ+](#)

Men is huiverig ten aanzien van de problematiek, vanwege de impact op personeel en andere groepsleden. Er is te weinig aandacht voor conflictbemiddeling, mediatie en herstel. Advocaten ervaren dat het altijd de jongere is die aan het kortste eind trekt.

Respondenten vertellen dat het ook ingewikkelder is geworden, juist bij de lvb doelgroep, omdat er geen 'middelen en maatregelen' mogelijk zijn. Een advocaat die we spraken, zegt juist dat die nog steeds worden toegepast in open instellingen.

Ja, dat er niet meegedacht wordt over een alternatief bij afwijzing, dat herken ik wel. Dat is niet specifiek een probleem voor JZ+, dat gebeurt bij andere doorplaatsingen ook. De JZ+ is de laatste in de rij, dus daar wordt het beter zichtbaar.

[Open voorziening](#)

Ook zijn de routes van aanmelding en plaatsing ingewikkeld en ondoorzichtig in de ogen van de gesloten instellingen. Veel respondenten benoemen het 'op het laatst moment afzeggen' door vervolgvoorzieningen als een knelpunt. Dan is er een aanmelding gedaan en komt een jongere op een wachtlijst. Tegen de tijd dat die 'aan de beurt is' wordt er een intake gedaan. Op dat moment kan alsnog besloten worden dat een plaatsing 'niet past'. Men heeft onvoldoende de ervaring dat de instelling die afwijst, dan ook verantwoordelijkheid neemt voor het zoeken naar een alternatief.

²⁶ Zie ook: Mijn belang voorop Kinderombudsman 8 november 2016 ; Zes jaar toezicht Jeugdzorg^{Plus}, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie op de Gezondheidszorg en Inspectie Onderwijs (oktober 2014)

Een respondent vanuit een open voorziening benoemt de beperkte mogelijkheden tot maatwerk, als gevolg van de afbouw van bedden²⁷. "Er zijn dan nog zo weinig plekken over, dat de ruimte ontbreekt, letterlijk en figuurlijk". Daarnaast wordt in regio's waar gewerkt wordt met resultaat gericht inkopen een 'financieel' motief genoemd. Instellingen vrezen niet, of minder uitbetaald te krijgen en twijfelen daarom bij opname, zo wordt dat ervaren.

Maar als een kind terug moet naar een andere vorm van verblijf, dat is bijna niet te doen. Overall tref je contra indicaties, als niet blowen, gemotiveerd zijn, je aan de regels houden, goed dag en nachtritme hebben, etc En als dan het dossier vol staat met incidenten dan wordt het lastig, zelfs als het in de JZ+ inmiddels wel goed gaat.

Advocaat

Jeugdzorg^{Plus} moet plaatsen en kan geen voorwaarden stellen bij opname. Als er een machtiging is, nemen ze op. Open instellingen kunnen drempels opwerpen, in de vorm van indicatie en contra indicaties. Voorafgaande aan een gesloten plaatsing worden er zelden afspraken gemaakt met de plek van herkomst. Maar de meeste jongeren, en juist de doelgroep die 'moeilijk plaatsbaar' is, worden niet terug geplaatst.

Wat we nodig hebben is werkers die creatief en betrokken écht iets willen gaan doen en blijven doen. En niet bij de eerste de beste mislukking de brui eraan geven. Zo krijg je jongeren die op 10, 12 plekken een 'mislukervaring' hebben. Er is te weinig aandacht voor herstel.

Terugplaatsen naar de oude instelling gebeurt zelden. Die zouden toch verantwoordelijkheid moeten nemen, maar dat is lastig. Die hebben huiver. Dat snap ik ook wel. Zij hebben getraumatiseerde collega's of groepsgenoten die zich bedreigd voelen en dan blijft de deur dicht.

GI

3.4 Rol van gemeente

Natuurlijk noemt iedereen bezuiniging en wachtlijsten als een belangrijk knelpunt. In een sector waar de financiële druk groot is, kan dat ook niet anders. Een aantal punten willen we er hier uit lichten.

Kosten en inkoop

Een directe relatie tussen langer verblijf in een gesloten instelling en bezuinigingen is er niet. Jeugdzorg^{Plus} is immers een van de duurste vormen van verblijf. Dat kost de gemeenten dus doorgaans méér geld. Gemeenten kunnen de plaatsingen moeilijker beïnvloeden. Als er een machtiging is, móet er geplaatst worden en moeten ze dus

²⁷ Ook genoemd in: Zes jaar toezicht Jeugdzorgplus, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie op de Gezondheidszorg en Inspectie Onderwijs (oktober 2014)

betalen. Open instellingen kunnen zeggen 'ik zit vol en neem niet op', gesloten jeugdzorg kan dat niet. Met een machtiging móet er geplaatst worden. Dus bij krapte blijft de Jeugdzorg^{Plus} deur open en kan de open voorziening 'kiezen' welke jongere ze opnemen. Dat dan jongeren met problematiek passend bij de eigen expertise, geplaatst worden is niet onlogisch.

Wanneer er wordt ingekocht op jaarbasis met productieafspraken vooraf, is vol ook vol voor reguliere instellingen ('ik heb mijn productie gehaald'). Dat geeft geen prikkel om op te nemen. En wel om extra financiering te vragen of wachtlijsten te hanteren. Dus de 'logische' tendens als gevolg van deze dynamiek is naar de duurste vorm van zorg, tegen de wens tot bezuinigen en de inzet van lichte vormen van zorg in. Dat tegengaan vraagt blijkbaar een extra inspanning.

Organisaties schieten in de economische stand, en willen geen risico meer lopen. Ze worden immers afgerekend op het resultaat. Bij uitblijven krijgen ze een boete. Dus dat is een perverse prikkel. Ze gaan van te voren inschatten of ze succes kunnen behalen.

JZ+

Vroeger kon je gewoon bellen en inzetten wat er nodig was. Nu is er veel meer gedoe over financiën. En bekostiging is zo'n bureaucratisch gedoe. Het is ook niet prettig dat je dan tegen ouders moet zeggen: eerst maar vragen of het vergoed wordt door de gemeente, als je dan een goed plan hebt gemaakt. Dan snap ik wel dat er eens iemand uit z'n dak gaat. Dat is echt erg voor een ouder, om dat te horen.

JZ+

Maatwerk

We zijn het onderwerp 'maatwerk' in de positieve en negatieve variant tegengekomen. Veel respondenten vertellen dat sinds de transitie meer uitzoekwerk en dus tijd besteed wordt aan het uitzoeken van de financiering van (vervolg)trajecten. Per regio, en soms per gemeente kan dat anders zijn. Niet iedere gemeente is daarbij even benaderbaar. "Soms weet een gemeente niet eens welke vormen van hulp eigenlijk zijn ingekocht", verzucht een respondent. Ook lijken er verschillen in de effecten van de wijze van financiering te bestaan. Veel respondenten van de Jeugdzorg^{Plus} instellingen uiten het vermoeden dat instellingen die op resultaat worden afgerekend, minder geneigd zijn om een risico te nemen en dus minder open staan voor plaatsing van een jongere uit Jeugdzorg^{Plus}. "Dan krijgen we misschien maar de helft van de kosten vergoed", wordt er dan gezegd. Uit veel interviews komt dus het beeld naar voren dat de vraag naar geld en financiering nadrukkelijker bij hulpverleners in beeld is gekomen. Men heeft

We hebben dan niet zozeer de vraag: denk mee wat passend is, dat kunnen we zelf wel bedenken. De vraag is: waar kan dat gerealiseerd worden? Wat we nodig hebben is dat het geregeld wordt.

JZ+

daar last van en vindt dat vaak pijnlijk. Maatwerk in de zin van overall anders geregeld qua financiën wordt als negatief ervaren.

In overleg met de gemeente gaan we steeds meer zoeken naar maatwerk. Laatst had ik een voorbeeld waarbij een jongere met een VM naar een zorgboerderij ging, met één op één begeleiding. Toen ging de gemeente wel akkoord daarmee. Zij willen ook een oplossing. Niet iedere gemeente is even toegankelijk om mee te denken. Soms weet je niet eens wie de contactpersoon binnen een gemeente is. De een staat veel meer open voor creatieve oplossingen dan de andere.

GI

Daarnaast horen we positieve geluiden over de mogelijkheden van maatwerk, juist ook in het geval van de moeilijk plaatsbare groep jongeren. Als het lukt om met alle betrokkenen om de tafel te gaan zitten, en de gemeente zorgt voor druk en doorzettingsmacht, worden er ook mooie oplossingen gevonden, hebben we regelmatig terug gehoord. De meeste instellingen zijn positief over expertteams, zorgtafeloverleggen of andere beraden, waarin gezamenlijk gezocht wordt naar een oplossing. Sleutel tot succes is daarbij een sturende opstelling van de gemeente ('niemand de deur uit voor er een plan ligt), plus de mogelijkheid van maatwerk in financiering. Inhoudelijke regiegeving op een zorgtraject wordt op die manier passend ondersteund door regie op het creëren van een passend aanbod.

Steeds meer gemeenten organiseren zorgtafeloverleggen. Dat is een beetje dubbelop, we hebben immers ook al een logistiek beraad van instellingen onderling. Het voordeel is wel dat dan iemand van de gemeenten erbij is, die ook kan beslissen over financiën. Zo wordt het out of the box denken ook eerder out of the box doen, zeg maar.

Zo had ik laatst in een gemeente contact over een meisje, met heel wervend gedrag, die geen instelling meer wilde hebben omdat ze misbruik maakte van de kwetsbare kinderen op de groep. Voor haar is een appartement gehuurd met intensieve ambulante begeleiding erbij. Dat heeft de gemeente goedgevonden en betaald. Je ziet toch wel meer dit soort oplossingen komen. Je moet ook wel. Je bent gebonden aan aanbod na JZ+. En omdat dat vaak wat langduriger is, rij je zo de file in, zeg maar.

JZ+

Wachlijsten

Wachlijsten worden al jaren benoemd als knelpunt²⁸. Het bijzondere daarbij is dat de absolute aantallen in die jaren verschillen. De feitelijke capaciteit is blijkbaar niet van

²⁸Mijn belang voorop Kinderombudsman 8 november 2016; Brandbrief Expertisenetwerk Kinder- en jeugdpsychiatrie, juni 2017; Ook genoemd in 2010 (volume niet genoemd) en 2014. Wacht maar, NJI 2017 (noemt ook wachlijsten in 1988 en in 2007); Analyse wachttijden ggz, MediQuest, 2017; 'Lastig plaatsbare jongeren' in instellingen voor jeugdzorgplus en jeugd-ggz: zorg in de knel?, RSJ, december 2015

Kamerbrief staatssecretaris Van Rijn "Passende zorg, augustus 2014; Jaarrapportage 2017 Expertiseteam Complexe Zorg, JB West; Zes jaar toezicht Jeugdzorgplus, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie op de Gezondheidszorg en Inspectie Onderwijs (oktober 2014); Brief van de Algemene Rekenkamer aan de

doorslaggevende betekenis voor het ontstaan van wachtlijsten. Ook dit kan dus niet één op één als verklaring dienen (zonder dat we met deze uitspraak de suggestie willen wekken dat krapte niet van belang is). Er is een andere dynamiek gaande, en de vraag is of die inhoudelijk met Jeugdzorg^{Plus} te maken heeft, of dat de dynamiek daar het beste zichtbaar wordt, omdat het het einde van 'de keten' betreft.

Vroeger kon je met de provincie wel afspraken maken, bijv dat je het geld voor vier bedden oormerkte voor inzet ambulant, om zo om te bouwen. Via de aanbesteding gaat dat niet. Dan word je alleen gefinancierd voor je huidige produkten.

JZ+

Het gaat er blijkbaar om dat krapte een 'relatief' begrip is, dat constateerden we al eerder. Op de grenzen wordt per definitie een knelpunt ervaren. De oplossing zal dan ook eerder in die richting gezocht moeten worden: hoe 'dwing' je samenwerking af, over de grenzen heen, en hoe beloon je de juiste dingen²⁹. Ook hier wijzen veel respondenten op het belang van de rol van de gemeenten. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de ervaring van de mensen die we spaken. Deels gaat dat over mensenwerk (zoals er ook verschillen tussen jeugdbeschermers en hulpverleners bestaan), en deels over visie en wijze van sturing door een gemeente. Een inhoudelijke insteek met een lange termijn visie van gemeenten wordt door velen node gemist.

3.5 Invloed rechtbank

Veel Jeugdzorg^{Plus} instellingen benoemen de invloed van rechtbanken, waar die in hun ogen inmiddels te vaak een korte machtiging afgeven. Dit zou per regio verschillen. Men begrijpt de wens om druk te zetten op het vinden van een vervolgplek, maar constateert ook dat het doorgaans niet helpt. Dat het eerder een averechts effect heeft, omdat jongeren met een machtiging van drie maanden denken hun 'tijd te kunnen uitzitten', waardoor het effect van de opname direct beperkt wordt. Instellingen spreken een voorkeur uit voor een passende duur van een machtiging, waarbij die ook geschorst kan worden, als de behandeling eerder klaar is.

De rechter kan ook zeggen: dan zórg je maar dat er plek is. Die hoopt dan dat dat helpt om druk te zetten en geeft bijvoorbeeld een heel korte verlenging af. Ik snap de bedoeling maar het werkt niet. Het wordt dan alleen maar lastiger, want als de plek er dan nog niet is, moet je wéér een verzoek indienen.

GI

Voorzitter van de Tweede kamer, maart 2010; Meisjes in jeugdzorgplus; , NSCR 2018; ECLI:NL:RBMNE:2018:805; ECLI:NL:RBMNE:2017:2829; ECLI:NL:RBNHO:2017:9761

²⁹ Lees in dit verband: Artikel Jim van Os: overbehandeling lichte gevallen en onderbehandeling zware gevallen.

Dit thema wordt ook in eerdere onderzoeken genoemd.³⁰ Een kortere machtiging zou enkel leiden tot meer verlengingen, en niet tot korter verblijf. Dit wordt bevestigd door de telling van één instelling. De gemiddelde behandeltijd in de afgelopen drie jaar was daar 8 maanden. De gemiddelde duur van een machtiging was 2,8 maanden. Dat betekent 3 tot 4 machtigingen per plaatsing.

Allemaal op 1 na zijn verlengd. Die ene kreeg namelijk meteen een langere machtiging.
JZ+

Daarnaast horen we terug dat er verschillen bestaan tussen rechtbanken. Sommigen sturen erg op kort plaatsen, tegen het advies van de aanvrager in, anderen zijn vaker geneigd om een verzoek tot een langere machtiging (van een half jaar) te volgen. Een rechter die we spraken beaamt dat er 'twee scholen bestaan' tussen rechters. De één vindt dat een plaatsing altijd zo kort mogelijk moet duren omdat het om vrijheidsbeneming gaat. De ander denkt meer in de lijn zoals ook instellingen die schetsen; doe direct zo lang als nodig anders moet je opnieuw verlengen.

Daarnaast bestaat er een 'technische' reden voor de soms te korte machtiging. Die hangt namelijk samen met lengte van een ondertoezichtstelling, dat wordt soms vergeten, merkt deze rechter op.

Omdat er nergens centraal terug te vinden is hoe vaak er verlengd wordt, of voor hoe lang de machtigingen worden afgegeven, kunnen we beide beweringen niet met cijfers op landelijk niveau staven. We zien wèl in de cijfers terug dat de gemiddelde verblijfsduur korter wordt. Het aantal verblijfstrajecten met een korte machtiging daalt juist. Dat zou dus een interessant spoor kunnen zijn om te volgen. In verband met dit onderzoek geeft het een nuance aan het bericht dat jongeren 'alleen maar' langer gesloten zitten. Misschien zitten ze er soms ook te kort.

Er is wel verschil tussen VWS en VenJ zeg maar. Het strafrecht is gericht op repressie, dat is tamelijk helder. Je moet zes maanden zitten en dan is het klaar. Er is daar ook veel meer vastgelegd wat er wel en niet mag. In de hulpverlening, dus vanuit VWS, is het veel diffuser. Wat er mag en wat er nodig is. Dat willen ze ook allemaal niet zo vastleggen.

Advocaat

Onderliggend aan dit feitelijke onderwerp bespeuren we onbegrip over en weer, dat door respondenten desgevraagd ook wel enigszins herkend wordt. Rechters en advocaten snappen niet de wereld van Jeugdzorg^{Plus} en andersom luistert Jeugdzorg^{Plus} (en andere hulpverleners) onvoldoende naar rechters en advocaten. We spraken een advocaat die meende dat instellingen of verwijzers zich soms 'niks van een uitspraak van een rechter aantrekken'. Andersom hebben hulpverleners het gevoel dat de

³⁰ Zie ook: inspectie jeugdzorg, zes jaar toezicht jeugdzorg (2014); Jeugdkennis, Doorgaande zorg na Jeugdzorg^{Plus} (2011)

advocatuur en rechters soms niet begrijpen dat hulpverleners echt iets anders is dan het 'simpelweg' opleggen van een behandeling, alsof dat daarmee dan gerealiseerd zou zijn.

Een cliënt van mij zit vijf dagen gesloten en in het weekend gaat hij naar huis zonder toezicht of niks. Waarom dan überhaupt gesloten? Waar zijn de pleeggezinnen, de gezinshuizen? Ik ken een instelling die de gezinshuizen heeft gesloten. Iedereen zit in zijn eigen belang opgesloten, zelfs binnen locaties van 1 instelling zie je dat. Ze willen hun groep vol hebben.

Er is gewoon te weinig toezicht op het civiele deel. De overheid zit op afstand, de inspectie is naar de gezondheid, die snapt het te weinig en de Raad is veel meer ketenpartner geworden. Gemeenten zouden zelf toezicht moeten houden. Er is een cultuurprobleem in de jeugdzorg. Er wordt niet geluisterd naar anderen, want dan 'bemoei je je met hun werk'. Er is een lacune op controle in de uitvoering.

[Advocaat](#)

Hoofdstuk 4. Samenvatting en conclusies

4.1 Samenvatting

We hebben in dit onderzoek onderzocht of en hoe vaak jongeren langer dan nodig in een gesloten setting verblijven, als gevolg van een gebrek aan passende en tijdige vervolghulp. We hebben via verschillende wegen gezocht naar een cijfermatige onderbouwing en we hebben in interviews een beeld gevormd van de onderliggende factoren en processen die hierbij een rol spelen. We hebben gesproken met respondenten vanuit verschillende achtergronden: advocaten, rechters, vertegenwoordigers van GI's, PC's, Jeugdzorg^{Plus} instellingen en open voorzieningen, het CCE en Defence for Children. Iedereen, unaniem, erkent dat het probleem speelt, de inschatting over hoe vaak dat voorkomt verschilt.

➤ Aantal plaatsingen en gemiddelde duur gesloten jeugdhulp neemt af

Het aantal jongeren en het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp is vanaf medio 2017 afgenomen. Ook de gemiddelde duur van gesloten plaatsingen is de afgelopen jaren korter geworden.

➤ Op basis van de verkregen data kunnen we zeggen dat minimaal 10 tot 20% van de jongeren langer dan noodzakelijk in Jeugdzorg^{Plus} verblijft

Er zijn geen standaard registraties van het aantal verlengingen van een machtiging gesloten jeugdhulp en de reden van verlenging. Uit de verzamelde data wordt het beeld bevestigd, dat er sprake van is dat jongeren langer gesloten geplaatst blijven omdat er geen passende en tijdige vervolgplek is. De data geven afzonderlijk onvoldoende inzicht in de aard en omvang van het probleem. Uit de gecombineerde data komt een beeld naar voren dat er in minimaal 10-20% van de situaties sprake is van verlengingen gesloten jeugdhulp als gevolg van het ontbreken van een tijdige en passende vervolgplek. Regionale verschillen kunnen we op basis van dit onderzoek niet zichtbaar maken.

➤ Een vermindering van residentiële plekken kan niet simpelweg het ontbreken van tijdige en passende vervolgplekken verklaren

Het aantal jongeren dat jeugdhulp met verblijf ontvangt (gemeten op peildata, exclusief gesloten jeugdhulp) is in 2016 en 2017 toegenomen. In 2018 is een daling met 10% te zien. Jongeren verblijven gemiddeld niet aanzienlijk langer of korter in instellingen voor jeugdhulp met verblijf. De instroom van jongeren uit de gesloten jeugdhulp in een residentiële setting bedraagt jaarlijks circa 3% van het totaal aantal jongeren dat in een residentiële setting instroomt. Deze cijfers laten niet zien dat er sprake is van een toenemend gebrek aan passende vervolgplekken. Er zijn wachtlijsten, maar deze waren er ook in voorgaande jaren.

➤ Geen nieuw probleem, probleem verergerd?

Volgens het merendeel van de respondenten is het probleem niet nieuw, maar 'van alle tijden'. Een korte terugblik op onderzoeken die al eerder uitgevoerd zijn, bevestigt dit beeld. Over de vraag of het probleem is toegenomen, zijn de meningen verdeeld. Voor sommigen geldt dit als een 'probleem van alle tijden', anderen zijn de mening toegedaan dat het is verergerd na de transitie, als gevolg van een in hun ogen chaotisch jeugdveld in beweging.

➤ Verklarende factoren

Als verklarende achterliggende factoren en processen zijn onderstaande elementen genoemd. Die vormen meteen de aangrijpingspunten voor verbetering. Veel daarvan zijn al ingezet, en vragen om taai vasthoudendheid.

Instroom

- ✓ Respondenten, met name uit de gesloten instellingen, benoemen dat er überhaupt te veel jongeren in Jeugdzorg^{Plus} verblijven. Een passender aanbod in het voortraject had sommige plaatsingen in hun ogen kunnen voorkomen. Over wat passend is, bestaat dus niet zonder meer overeenstemming.

Verblijf

- ✓ Respondenten van buiten, maar ook binnen Jeugdzorg^{Plus}, noemen een gebrek aan voortgang van het realiseren van een traject binnen de gesloten instelling als aandachtspunt. Een blijvende focus op het (realiseren van het) perspectief is nodig. Dat daarbij weinig invloed kan worden uitgeoefend op het opnamebeleid van instellingen voor vervolghulp helpt niet mee.
- ✓ Verwijzers (jeugdbeschermers en wijkteams) en regievoerders (binnen instellingen) wordt een gebrek aan regie verweten. Zonder doorzettingsmacht is inhoudelijke regievoering echter vooral 'lobbywerk'. Speciaal aandachtspunt is het grote verloop onder jeugdbeschermers.
- ✓ Er is 'gewoon' een moeilijk plaatsbare groep. Dat zijn de jongeren met een combinatie van problematieken (lvb als meeste genoemd), met een geschiedenis van trauma, geweld en verwaarlozing, en meerdere 'mislukte' plaatsingen achter de rug. Voor hen is echt maatwerk nodig.

Vervolghulp (ambulant en residentieel)

- ✓ Er is een onmiskenbaar tekort aan langdurige voorzieningen voor lvb en gezinsgerichte, kleinschalige (ook langdurige) woonvormen. Daarbij is de aansluiting 18-/18+ ingewikkeld. Bij aanpalende sectoren (WLZ, volwassenenzorg) is er een tekort aan plekken, waardoor jongeren niet kunnen uitstromen, of verdwijnen uit de hulpverlening.

- ✓ Er is een terughoudendheid bij open voorzieningen om jongeren vanuit Jeugdzorg^{plus} op te nemen als gevolg van financiële druk, capaciteit en handelingsverlegenheid. De ruimte voor maatwerk is daardoor beperkt.
- ✓ Open voorzieningen hebben, of nemen, geen verantwoordelijkheid bij afwijzing of terugkeer. Er is een gebrek aan aandacht voor conflict-bemiddeling en herstel, waardoor jongeren zelden terugkeren naar de plaats van herkomst (in geval van residentie). De gemeente kan hier een sturende rol in spelen. Waar dat gebeurt en de partijen bij elkaar 'gezet' worden, ontstaan mooie maatwerk-oplossingen. Dat kost tijd, moeite én geld, maar is doorgaans nog altijd goedkoper dan een gesloten plaats.
- ✓ Er is soms een gebrek aan aansluiting tussen de verschillende regimes van gesloten en open, in welke vorm dan ook. Goede samenwerking, beschikbaarheid voor consultatie en advies, de mogelijkheid van terugplaatsing door middel van een voorlopige machtiging en overlappende ambulante trajecten (inclusief behandeling) zijn genoemd als succesfactoren.

Natuurlijk ben je nog niet klaar met behandeling, dat moet door in openheid. Een enkele keer heb je een capaciteitsprobleem waardoor je het moet overdragen, maar gewoonlijk blijven we zelf betrokken als behandelaar.

JZ+

Je zou best de behandeling in open setting voort kunnen zetten, als het maar dezelfde persoon is. Dat gebeurt nog niet maar zou wel kunnen.

JZ+

Rol gemeenten

- ✓ Er bestaan verschillen tussen de betrokkenheid en bereikbaarheid van gemeenten. Daar waar gemeenten een actieve rol nemen, is het realiseren van passende vervolghulp en maatwerk eenvoudiger.
- ✓ Het eenzijdig sturen op kosten door gemeenten wordt in de meerderheid van de respondenten genoemd als belemmerende factor, waarbij juist het werken met resultaatfinanciering als knelpunt wordt benoemd.
- ✓ Expertteams worden als positieve factor benoemd, met name wanneer de gemeente zorgt voor dwingende samenwerking, formele doorzettingsmacht en financieel maatwerk.

Nu is er een uitstroomcommissie in een regio, waarin JZ+, ketenpartners zorg, onderwijs, woningbouw en gemeenten zitten. Daar zitten mensen met doorzettingsmacht. Dat werkt goed. We bespreken een jongere en zoeken naar out of the box oplossingen.

JZ+

Invloed rechtbanken

- ✓ Sommige rechters proberen met korte machtigingen te sturen op snellere uitstroom. In de ogen van de gesloten instellingen werkt dit vaak contraproductief, doordat het een negatief effect op de motivatie van de jongere heeft. Er kan bovendien ook geschorst worden binnen een machtiging. Eén instelling telde 3 à 4 machtigingen per plaatsing.

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Wat is de aard en de omvang van het (veronderstelde) probleem?*

Minimaal 10 tot 20% van de jongeren verblijft langer dan noodzakelijk in een Jeugdhulp^{Plus} instelling, als gevolg van het ontbreken van een tijdig en passend alternatief. Dat zijn op jaarbasis minimaal 90 tot 180 jongeren. Dat langere verblijf gaat om maanden, niet om weken. Dus de afname van de duur van de plaatsingen in de eerste helft van 2018 had nog groter kunnen zijn als deze jongeren wèl tijdig een passende plek hadden gekregen.

- a. Hoe vaak komt het voor dat een machtiging wordt verlengd bij gebrek aan tijdige en passende vervolghulp? Om hoeveel bezettingsdagen gaat het dan?*

Vanwege een gebrek aan geaggregeerde gegevens kunnen we deze vraag niet beantwoorden.

- b. Hoe vaak komt het voor dat – tijdens een machtiging – de behandeling klaar is en een traject doorloopt als gevolg van gebrek aan een alternatief? Om hoeveel bezettingsdagen gaat het dan?*

Vanwege een gebrek aan geaggregeerde gegevens kunnen we deze vraag niet beantwoorden.

- c. Hoe vaak komt het voor dat een jongeren uit zorg gaat zonder vervolghulp terwijl die wèl geïndiceerd is?*

Vanwege een gebrek aan geaggregeerde gegevens kunnen we deze vraag niet beantwoorden.

- d. Hoe verhouden zich deze aantallen tot het totaal van aantal jeugdigen in de Jeugdzorg^{Plus}?*

Het gaat om minimaal 10 tot 20% van het totaal aantal geplaatste jongeren.

- e. Zijn er regionale of gemeentelijke verschillen?*

Regionale of gemeentelijke verschillen kunnen we op basis van dit onderzoek niet aantonen. Verschillen tussen gemeenten en rechtbanken worden regelmatig genoemd.

2. Welke (achterliggende) factoren en processen zijn hierop van invloed (geweest)?

Er is een combinatie, of stapeling, van factoren van invloed. Die zijn niet nieuw. Misschien is het probleem verergerd als gevolg van de transitie. De mogelijkheden voor maatwerkoplossingen zijn misschien ook vergroot.

a. Is er een relatie met de inkoop door gemeenten (denk aan capaciteit en type ingekochte zorg)?

Er bestaat een tekort aan een aantal typen voorzieningen, kleinschalig en langdurig, en maatwerk voor de meest complexe doelgroep. Resultaatfinanciering dreigt een perverse prikkel te geven voor de opnamebereidheid van instellingen. De financiële druk op instellingen en gemeenten is hoog. Opvallend genoeg lijkt wachtlijst- en capaciteitsproblematiek niet één op één een verklarende factor te kunnen zijn, met uitzondering van de langdurige woonvormen. De dynamiek die er toe leidt dat jongeren langer dan noodzakelijk in de gesloten jeugdhulp verblijven, heeft soms meer te maken met een verdelingsvraagstuk dan met capaciteit. Een eenzijdige focus op de duur van het verblijf gaat echter voorbij aan de functie en verwachtingen die aan Jeugdzorg^{Plus} gesteld kunnen worden ('los het op'). Korter is ook niet altijd passend.

b. Is er een relatie met de samenwerking tussen instellingen onderling? Denk aan afspraken over terug- of doorplaatsing van jeugdigen, en/of nazorg en vervolghulp?

Voor een vervolg na Jeugdzorg^{Plus} plaatsing kunnen drie elementen een rol spelen, waarvoor de samenwerking van belang is: ambulante hulp, onderwijs en verblijf. Het probleem van te lang gesloten verblijf speelt met name bij het aspect verblijf. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat jongeren langer gesloten verblijven als gevolg van een gebrek aan ambulante behandeling (bij een thuisplaatsing) of het ontbreken van onderwijs of dagbesteding. Hoewel beide thema's ook regelmatig genoemd worden als lastige knelpunten, leiden ze niet tot het verlengen van machtigingen.

Bij de aansluiting tussen verblijfsvoorzieningen ligt dat anders. We hebben gezien dat de afstemming en logistiek beter zou kunnen. Gesloten voorzieningen kunnen geen harde afspraken maken over terug- of doorplaatsingen. Zij moeten immers opnemen als er een machtiging ligt. Open voorzieningen hebben de mogelijkheid om te weigeren, vanwege indicaties, contra-indicaties en (de mogelijkheid van) wachtlijsten. Dit vraagt om een nauwe bemoeienis van gemeenten. Ook betere samenwerking en afstemming op de inhoud is wenselijk, ook zodat een overlap in aanbod mogelijk is (al ambulant starten tijdens gesloten plaatsing, doorgaande behandeling na plaatsing). Daar is iedereen zich van bewust. Personeelsverloop en wisselingen in contractering en aanbod helpen daarbij niet. Samenwerking vraagt om opbouw van vertrouwen en dus tijd.

c. Is er een relatie met type doelgroep, problematiek of soort plaatsing?

Er lijkt een bepaalde groep onnodig in geslotenheid te belanden (hoewel het altijd achteraf makkelijk praten is). De ingezette tendens naar eerder passende zorg bieden, intensief werken met het systeem, en het aanbieden van intensieve ambulante hulp bij een dreigen van escalatie worden genoemd als goede voorbeelden. Dat gaat om een groep waar het netwerk (op dat moment) in staat is de pedagogische rol te vervullen. Verder zou een deel van de doelgroep wellicht ook in een open voorziening behandeld kunnen worden, mits het regime en de intensiteit van de geslotenheid daar gerealiseerd wordt. Dan blijft er een bepaalde groep bestaan: zonder netwerk, met een complexe problematiek en achtergrond. Voor hen is het altijd het lastig passende (vervolg)hulp te realiseren. Dat vraagt om een langdurige betrokkenheid en taai vasthoudendheid van de hulpverlening³¹.

d. Zijn er (al) acties ondernomen om het probleem aan te kaarten en op te lossen? Zo ja, welke en met welk effect?

Op verschillende plaatsen wordt aan verschillende initiatieven en verbeteringen gewerkt. De inzet van expertteams en het nabij halen van gemeenten ten behoeve van maatwerk en doorzettingsmacht werkt positief. Het afgeven van korte machtigingen lijkt niet altijd helpend.

e. Zijn er andere factoren of processen van invloed?

Er zijn veel factoren van invloed. We hebben ze benoemd in de samenvatting. In onze ogen is de belangrijkste factor de organisatie van langdurige betrokkenheid ten behoeve van duurzame oplossingen. Dat gaat niet vanzelf. Het is niet eenvoudig om een passend aanbod en een betrokken nabijheid daadwerkelijk te realiseren, daar waar er zich zoveel leed en 'rotzigheid' bij elkaar voegt. Dus we realiseren ons dat er geen 'quick fixes' mogelijk zijn.

4.3 Conclusie

Minimaal 10 tot 20% van de jongeren verblijft langer dan noodzakelijk in een Jeugdhulp^{Plus} instelling, als gevolg van het ontbreken van een tijdig en passend alternatief. Dat zijn op jaarbasis minimaal 90 tot 180 jongeren. De combinatie van het proces, de problematiek, ontwikkeling en motivatie van een jongere en zijn/haar systeem, met de logistieke puzzel (waar is wanneer welke plek beschikbaar/te creëren) is ingewikkeld, zeker voor een doelgroep als die van Jeugdzorg^{Plus}. Dat vraagt nauwe samenwerking en afstemming op alle niveaus (inhoudelijk, logistiek én financieel), plus regelruimte voor maatwerk.

³¹ Zie ook Harmke Laloux, *Who cares? Baseline profiles and child development in 24-h settings (2018): 'zo intensief als nodig'*.

Het probleem is van alle tijden, dit gaat om een taaie kwestie. We kunnen daar niet te licht over denken. Mogelijk is het groter geworden na de transitie. De cijfers van de eerste helft van 2018 'fluisteren' een kentering. Er wordt al hard gewerkt aan verbetering, op veel gebieden in verschillende vormen. Daarom zullen sommige aanbevelingen ook geen nieuws bevatten³².

4.4 Aanbevelingen

1. *Plaatsing Jeugdzorg^{Plus} als integraal onderdeel van een traject.*

Blijf werken aan een gedeelde en gezamenlijke visie op de Jeugdzorg^{Plus} en de verschillende functies die een opname daar kan hebben (crisis, gedragsverandering of behandeling onderliggende problematiek). Laat Jeugdzorg^{Plus} daarbij onderdeel van een trajectmatige benadering zijn, zodat er gewerkt wordt aan passend en duurzaam, in plaats van slechts aan korter. Dat begint dus al vòòr een plaatsing in Jeugdzorg^{Plus}. De goede voorbeelden die we tegenkwamen gaan altijd over doorgaande lijnen (in behandeling en ambulante begeleiding van het hele systeem, plus een consultatieve beschikbaarheid van de Jeugdzorg^{Plus} instelling). Laat de financiering dit versterken in plaats van tegenwerken.

De focus is nu erg op voorkomen en *korter behandelen binnen JZ+*, terwijl het moet gaan over wat is *passend*.

JZ+

2. *Regie op inhoud, logistiek én financiering*

Zorg voor een taaie vasthoudendheid in de regie op de doorgaande lijnen, op alle niveaus en keer daarmee de 'tendens richting zwaar' om. Beloon een goede, actieve regievoering. Zorg voor coördinatie van zorgtoewijzing op basis van expertise in plaats van op basis van beschikbare bedden. Laat de instellingen en gemeenten de verantwoordelijkheid voor het probleem van de logistiek dragen in plaats van de jongere. Richt het zó in dat men niet kàn loslaten (tenzij iedereen dat beter vindt). 'Geef nooit op' betekent dan: zorg dat niemand zich kan onttrekken aan bemoeienis, óók niet als er handelingsverlegenheid, financiële kwesties of capaciteitsvraagstukken zijn.

Laat open voorzieningen leren van het plaatsingsbeleid van gesloten instellingen. Die hebben immers (vrijwel) altijd plek. Maak ombouw (van bed naar bed en van bed naar ambulant) eenvoudiger.

³² Zie ook: MEE, Passende zorg voor cliënten met complexe problematiek (april 2016)

In de driehoek gemeenten, open en gesloten instellingen moeten en kunnen de (maatwerk)oplossingen gevonden worden. Dat laten de goede voorbeelden zien. Met een goed georganiseerde doorzettingsmacht kunnen de 'regievoerders', in samenspraak met de instelling, dan ook een werkelijke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke regie nemen. Dat kost tijd, en vraagt ook om logistieke planningsvaardigheden. Onderzoek hoe dat beter afgestemd op het geheel kan verlopen. Het is aan gemeenten om, in samenspraak met de zorgaanbieders, hier het voortouw in te nemen. Dat gebeurt op verschillende plekken al.

We zijn niet bekend met onderzoek naar bekostiging van ombouw naar alternatieve, kleinschalige, vormen van hulp. De aanname dat alternatieve vormen van hulp even duur of zelfs goedkoper zouden kunnen zijn (op de langere duur), hebben we niet onderbouwd. Het maken van een businesscase zou dat inzichtelijk kunnen maken.

Dat vraagt een andere instelling van de instellingen, namelijk op maat kijken: kan dit ook zonder bed?

GI

3. Beter aansluiting met de WLZ en volwassenzorg

De oplossing voor een deel van het gesignaleerde probleem valt buiten het bereik van de Jeugdwet, namelijk daar waar het om aansluiting met de WLZ (langdurige verblijf met intensieve zorg) en de volwassenzorg (met name begeleid wonen) gaat. Dat vraagt om afspraken en regievoering op stelselniveau. Denk daarbij ook aan 'vervroegde volwassenzorg' (als pendant van verlengde jeugdzorg) met waar nodig aanvullende hulp voor jongeren die nog niet in aanmerking komen. Dat voorkomt dat ze onnodig een keer extra moeten verhuizen.

4. Inzicht en afstemming rechtbanken

Vraag aan rechtbanken om het inzichtelijk maken van de afgifte van machtigingen naar type, duur en verlengen. Dat geeft de mogelijkheid om het gesprek te voeren over eventuele verschillen in werk- en zienswijze, vanuit een visie (zie punt 1) op Jeugdzorg^{Plus}.

Het is lastig om er zicht op te krijgen wat nou precies die behandeling is. Sommigen zeggen dat het bieden van structuur en regelmaat ook behandeling is, maar is dat niet gewoon opvoeden? Wat gebeurt er aan de onderliggende problematiek? Is de JZ+ een 'afvoerputje' omdat bijvoorbeeld de GGZ de kinderen weigert? Loverboy problematiek hoeft toch ook niet persé in een gesloten setting behandeld te worden? Dus ik vraag me af waarvoor de JZ+ nou werkelijk bedoeld is.

Advocaat

5. Structureel maatwerk, langschaligheid

Met de inrichting van expertteams (of andere vormen van integraal overleg en afstemming) worden goede stappen gezet richting het leveren van 'structureel maatwerk'. Het dwingend bij elkaar zetten van verschillende partijen helpt. Maatwerk financieren ook (en vaak, maar niet altijd, is dat ook goedkoper).

Denk na over 'maatwerk-ombouw' vanuit de Jeugdzorg^{Plus}, daar zit de expertise en de bereidheid om een proces met die jongeren aan te gaan. Als 'langschaligheid', dat wil zeggen duurzame, kleinschalige oplossingen, gerealiseerd wordt, kunnen de meer kortdurende plekken verder afgebouwd. Het is schadelijk voor een kind om te vaak te verhuizen en behandeling en begeleiding kan naar ook de woonplek toegebracht worden.

Begin met een eenmalige exercitie, waarbij voor de huidige groep die er te lang zit maatwerkoplossingen worden gecreëerd. Dat kan centraal aangejaagd worden, maar moet gebeuren vanuit en op basis van de huidige lokale infrastructuur. Het gaat immers om het leveren van maatwerk. Er bestaan eenvoudig in te zetten methodieken die daarvoor geschikt zijn, denk aan het slimmer organiseren in 'doorbraakprojecten'³³. De meerwaarde bestaat uit het agenderen en het uitwisselen van goede voorbeelden. Herhaal dit op kleinere schaal net zo lang totdat dit een integraal onderdeel van ieders werk is geworden.

Er bestaan geen faalervaringen, alleen ervaringen waar je wat van leert. Je moet het ook mis durven laten gaan.

JZ+

Kortom

Wat nodig is in deze kwestie, is duurzame regie, duurzaam eigenaarschap en duurzame samenwerking. Dat betekent echter niet dat je dan controle hebt. Dat alles dan zal 'lukken'. Juist voor deze groep, die zich aan alle regie onttrekt, zo sterk dat we ze dan maar gaan opsluiten, zal dit altijd een spanningsveld blijven. Dus regie moeten we lezen als: taaie vasthoudendheid op de kwestie van allen die op enig moment betrokken raken bij een jongere. Dat is eigenaarschap: *Je mag het ons moeilijk maken, en we laten je niet los. Nooit.*

³³ http://partnersinjeugdbeleid.nl/slimmer_organiseren/

Veel dank

Omdat de gegevens in de rapportage geanonimiseerd zijn weergegeven kunnen we niemand in persoon bedanken. We zijn blij met alle medewerking die we hebben gekregen.

Van JZNL voor het meedenken met de opdracht, het zoeken naar achtergrondinformatie en het helpen bij het vinden van ingangen.

Van de Jeugdzorg^{Plus} instellingen die bijna allemaal aan het werk zijn getogen om gevraagde informatie boven tafel te halen. Sommigen hebben dat zeer uitputtend gedaan, wat ons een schat aan informatie heeft opgeleverd, zowel in cijfers als qua inhoud. Onze dank is groot. We realiseren ons dat alle (indirecte) tijd die besteed wordt aan het meewerken aan een onderzoek, ten koste gaat van de (directe) tijd voor de jongeren. En het gebeurt met grote regelmaat, dat de Jeugdzorg^{Plus} instellingen kritisch tegen het licht worden gehouden. In dit geval betrof het in eerste instantie niet eens de instellingen zelf. Daar zou eigenlijk een vergoeding vanuit degenen die vragen om een onderzoeksopdracht tegenover moeten staan. Dat is dan een laatste aanbeveling in deze kleine lettertjes.

Anderen hebben hun tijdsinvestering precies om die reden beperkter gehouden. Daarvoor hebben wij dus alle begrip.

Van de GI's, waarvan sommigen ook met noeste vlijt dossiers hebben doorgenomen. Veel dank.

Van advocaten en rechters, die hun rol als luis in de pels van hulpverleningsland goed pakken.

En van alle andere respondenten die de tijd hebben genomen om ons te woord te staan.

Daarnaast hebben we dankbaar gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken en het cijfermateriaal dat CBS zo inzichtelijk weet te publiceren.

En als laatste dank aan de opdrachtgever, die een constructieve en betrokken samenwerking mogelijk maakte.

Geraadpleegde bronnen

1

Aangehaalde bronnen

- Ambtelijk advies Kernteam Jeugdzorg^{plus} 's-Hertogenbosch, mei 2018
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/waarom-meer-jeugd-achter-hoge-hekken.9596426.lynkx> (sep 2018)
- Brandbrief Expertisenetwerk Kinder- en jeugdpsychiatrie (juni 2017)
- Brief aan de minister door VNJA (maart 2018)
- Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede kamer (maart 2010)
- Broere H. en Croijmans K. (2018), Onderzoek 'Jeugdhulp met verblijf anders dan'
- CBS Statline, gebruikt in de periode september – november 2018
- Debat over het uitblijven van passende jeugdhulp (ongecorrigeerd stenogram), Tweede Kamer (mei 2018)
- Herhaald beroep in de Jeugdzorg^{plus}, (november 2016)
- http://partnersinjeugd beleid.nl/slimmer_organiseren/
- Inspectie Jeugdzorg, Inspectie op de Gezondheidszorg en Inspectie Onderwijs (oktober 2014), Zes jaar toezicht Jeugdzorg^{plus}
- IVO (december 2016), Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan
- Jeugdbescherming West (2018), Jaarrapportage 2017 Expertiseteam Complexe Zorg
- Factsheets Jeugdzorg^{plus}, Jeugdzorg Nederland (2015 t/m 2018), Jaarverslagen plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{plus} 2015 t/m 2017
- Jeugdkennis (december 2011), Doorgaande zorg na JeugdzorgPlus
- Kamerbrief Stand van zaken inzake de Jeugdzorg^{plus}, april 2011
- Kamerbrief Capaciteit Jeugdzorg^{plus} 2012-2014, september 2011
- Kamerbrief staatssecretaris Van Rijn "Passende zorg, augustus 2014
- Kamerbrief Minister de Jonge J183370A
- Kinderombudsman, Mijn belang voorop 8 november 2016;
- Laloux H. (2018), Who cares? Baseline profiles and child development in 24-h settings
- MediQuest (2017), Analyse wachttijden GGZ
- MEE, Passende zorg voor cliënten met complexe problematiek (april 2016)
- Motie Raemakers (nr. 618, 31839; voorgesteld 31 mei 2018, aangenomen)
- Nederlands Jeugdinstituut (2017), Wacht maar
- Notitie Inrichting Zorglandschap Jeugdzorg^{plus} Zuid-West, december 2016
- NSCR (2018), Meisjes in jeugdzorgplus. Een onderzoek naar genderverschillen in problematiek, behandelplan en genderspecifiek werken.
- Os van J. (augustus 2018), Overbehandeling lichte gevallen en onderbehandeling zware gevallen GGZ problematiek, interview huisarts en wetenschap

- Parlan (2016), Onderzoek Herhaald beroep in de jeugdzorgplus
- Plaatsingscoördinatie Zuid-West (2015 t/m 2017), Jaarverslagen plaatsingscoördinatie Zuid-West
- RSJ (december 2015), 'Lastig plaatsbare jongeren' in instellingen voor jeugdzorgplus en jeugd-ggz: zorg in de knel?
- Scheepers F. (augustus 2018), Scheepers MC gelooft niet in simpele oplossingen GGZ, interview medisch contact
- Servicepunt Jeugdzorg^{plus} Landsdeel Zuid (april 2017), Jaarverslag Jeugdzorg^{plus} Landsdeel Zuid 2016
- www.uitspaken.rechtspraak.nl
- ZonMw (2017), Prevalentie en uitstroom LVB en psychiatrische problematiek

Gerelateerde onderzoeken (niet volledig)

- Follow-up meting monitor JeugdzorgPlus. Achtergronden bij de responscijfers, maart 2018
- Simons I. et alii (juli 2018), Gezinsgericht werken in de JeugdzorgPlus: wat werkt voor wie?. ZonMW
- <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/programma-detail/longitudinale-effectmonitor-jeugdzorgplus/projecten/>
- https://jeugdmonitor.cbs.nl/publicaties?publicaties_view%5B0%5D=themas%3A20&publicaties_view%5B1%5D=themas%3A20
- https://jeugdmonitor.cbs.nl/publicaties?publicaties_view%5B0%5D=themas%3A21&publicaties_view%5B1%5D=themas%3A21
- IVO (2015), Dagbesteding na verlaten Jeugdzorg^{plus}
- IVO (2016), Middelengebruik in de Jeugdzorg^{plus}
- IVO (2016), Uitstroom LVB en psychiatrische problematiek
- Nijhof K., Dijk D. van, Domburgh L. van, Harder A., Konijn C. (april 2018), Meisjes in JeugdzorgPlus: Doelgroepkenmerken en de mate van seksespecifiek werken. ZonMw
- Parlan (2016), Herhaald beroep in de Jeugdzorg^{plus}
- PI Research (2015), Een onderzoek naar verklarende factoren achter verschillen in overplaatsingen binnen Jeugdzorg^{plus} instellingen
- Praktikon (2015), Bruikbaarheid van de ROM-data. Intermetzo, Pluryn, Just, Woodbrookers, VUmc, Radboud Universiteit Nijmegen
- Windesheim Flevoland (april 2018), Casusanalyse jeugdzorgplus

Bijlage 1. Korte toelichting Jeugdzorg^{Plus}

Er is een categorie jongeren waarvan de normale ontwikkeling dermate wordt bedreigd dat onontkoombare hulp noodzakelijk is. Het gaat dan vaak om jongeren met ernstige gedragsproblemen in combinatie met een psychische stoornis of licht verstandelijke handicap, die onvoldoende bereikbaar zijn voor hulpverlening. Vaak hebben zij al verschillende hulpverleningsvormen ervaren en zijn ze het vertrouwen in zichzelf en de hulpverleners kwijtgeraakt. Ze sluiten zich mentaal af voor hulpverleners, vluchten in middelengebruik, of onttrekken zich fysiek aan behandeling.

De kinderrechter kan besluiten dat deze jongeren verplichte, intensieve hulp krijgen waarbij een periode van gesloten verblijf onderdeel is van de behandeling. De JeugdzorgPlus specialiseert zich in deze onontkoombare hulp.

JeugdzorgPlus is erop gericht om jongeren en hun systeem behandelbaar te maken. Het resultaat van een behandeling in JeugdzorgPlus is dat:

- *De onontkoombaarheid van de behandeling niet meer nodig is;*
- *De ontwikkelbedreiging is bijgestuurd;*
- *Er een vervolg opgezet is waarbij de ontwikkelbedreiging verder wordt verminderd.*

Als bovenstaande gerealiseerd is kan een jongere buiten de JeugdzorgPlus verder werken aan zijn of haar verdere ontwikkeling.

(Bron: Factsheet plaatsingsgegevens Jeugdzorg^{Plus} 2015 t.o.v. 2014 en 2013 definitief)

Jongeren worden in Jeugdzorg^{Plus} instellingen gesloten geplaatst, dus achter slot en grendel, zonder dat ze een strafrechtelijke veroordeling hebben. Dit is bedoeld om hen veilig te stellen én hulp te bieden, niet om te straffen. Een gesloten plaatsing is in die zin een laatste redmiddel, en mag alleen op basis van een machtiging door de rechter worden gerealiseerd.

Er zijn drie soorten machtigingen: een "gewone" machtiging, een spoedmachtiging en een voorwaardelijke machtiging.

De verzoekende partij (meestal GI of wijkteam), ook wel *plaatser of verwijzer* genoemd, motiveert aan de rechter waarom een gesloten plaatsing noodzakelijk is. Bij de aanvraag voor de machtiging moet daarnaast een instemmingsverklaring van een gekwalificeerde *onafhankelijke* gedragswetenschapper gevoegd worden. Bij goedkeuring verleent de rechtbank een machtiging voor maximaal een jaar. De machtiging vervalt indien die gedurende drie maanden niet ten uitvoer is gelegd.

De plaatsing kan geschieden op vrijwillige basis, of via een maatregel (OTS) zijn afgedwongen. In dat geval is de GI de plaatser en verzoekende partij.

Als de plaatsing vrijwillig geschiedt, dan stemmen de voogden (meestal ouders) daarmee in. De feitelijke verwijzer kan een wijkteam van de gemeente zijn, of ook een GI, als de bevoegdheid voor plaatsing in een Jeugdzorg^{Plus} instelling door de betreffende gemeente bij de GI is belegd. Dat verschilt per gemeente.

De 13 Jeugdzorg^{Plus} instellingen zijn over vijf regio's in het land verdeeld. Iedere regio heeft een plaatsingscommissie die de coördinatie van de aanmeldingen en plaatsingen verzorgt. Zij hebben doorgaans nauw contact met de GI's en het CIT in de regio.

Bijlage 2. Vragen ten behoeve van Jeugdzorg^{Plus} instellingen

1. Herkent u de gestelde problematiek (= jongeren verblijven langer dan nodig in Jeugdzorg^{Plus} als gevolg van gebrek aan passende vervolghulp)?
2. Om hoeveel jongeren gaat het, die langer dan noodzakelijk verblijven, of uitstromen zonder passende vervolghulp? (graag in absolute aantallen en in percentage van totaal unieke jongeren in 2018 en, *zo mogelijk* over 2015-2018).
3. Registreert u het aantal *verlengingen* van machtigingen? Zo ja, om hoeveel verlengingen gaat het? (graag in absolute aantallen en in percentage van totaal unieke jongeren in 2018 en, *zo mogelijk* over 2015-2018). Zo nee, kunt u een schatting maken?
4. Welke redenen voor verlenging van machtigingen waren er (globaal aan te geven)?
5. Hoeveel van deze verlengingen zijn het gevolg van een gebrek aan passende vervolghulp? (toelichting: vraag gaat om een totaalbeeld, inclusief jongeren die binnen een machtiging te lang verblijven, of die uitstromen zonder passende vervolghulp; vraag 4 gaat specifiek om verlengingen)
6. Voor hoeveel jongeren is er geen verlenging van een machtiging afgegeven, maar is een tijdelijk niet passend vervolghulp geboden die niet in lijn was met het perspectief en waarom?
7. Is er, in geval van te lang verblijf, overeenstemming over, bij betrokkenen?
8. In het algemeen: Keren jongeren terug naar het verblijf van herkomst vóór de gesloten plaatsing? Waarom wel, waarom niet? Is dat wenselijk of niet? Hoe komt dat?
9. Op welk moment/hoe lang van tevoren wordt duidelijk dat er geen passende en tijdige vervolgplek was?
10. Welke gemeenten betreft dit? hoeveel vaak is opgeschaald naar gemeente omdat het reguliere veld geen oplossing kon bedenken? Wat leverde dat op?
11. Wat is vervolghulp bij jongeren die wél tijdige vervolghulp krijgen? Maw, is er een lacune in het aanbod? Welk?
12. Wat zijn in uw ogen redenen en oorzaken van de genoemde problematiek?
13. Heeft u aanbevelingen ter verbetering?

Heeft u verder nog opmerkingen die van belang kunnen zijn in het kader van ons onderzoek?

Willen we zicht krijgen op regionale verschillen, dan verdient het de voorkeur dat alle instellingen iets vergelijkbaars aan cijfers aanleveren. Kunt u éénmalig een toets doen: voor alle groepen, voor alle jongeren die op moment x (nu) een plek hebben te vragen

om aan te geven: zoveel zitten 'op hun plek', zoveel verblijven hier, terwijl ze eigenlijk ook in een open setting zouden kunnen verblijven.

Instelling x	Aantal jongeren op dit moment op de goede plek	Aantal jongeren die langer dan nodig gesloten verbliven agv gebrek aan passende vervolghulp
Groep 1		
Groep 2		
Groep 3		
etc		