



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Weinig goede alternatieven voor JeugdzorgPlus, stevige regie nodig

Eerste bevindingen uit het toezicht op ombouw JeugdzorgPlus- juli 2023

Beeld: © ANP / Robin Utrecht



De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) startte in mei 2023 met toezicht op de ombouw van de JeugdzorgPlus. Inspecteurs bezochten 13 instellingen en spraken met 81 jongeren, 11 bestuurders, 12 verwijzers en 8 stakeholders. In deze publicatie staan de eerste bevindingen van het toezicht en waarop de inspectie zich in het vervolg richt.

De inspectie verwacht van JeugdzorgPlus-instellingen, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), jeugdhulpregio's en andere betrokkenen dat zij de bevindingen van de IGJ gebruiken om een passend en toereikend (alternatief) aanbod voor de jeugdigen te realiseren of in stand te houden. De [poster 'Jongeren \(ver\)tellen: ervaringen van jongeren af- en ombouw van de jeugdzorgplus'](#) helpt om het perspectief van jongeren hierbij in het oog te houden.

1. Zorgen over jongeren die niet in JeugdzorgPlus-instellingen verblijven

De inspectie spreekt haar zorg uit over de zorgvuldigheid waarmee de JeugdzorgPlus wordt afgebouwd. De inspectie ziet dat er veel minder jongeren instromen in de JeugdzorgPlus. Tegelijkertijd concludeert zij op basis van haar toezicht dat er weinig zicht is op waar deze jongeren nu verblijven, in welke instellingen zij jeugdhulp ontvangen of van welk (ambulant) jeugdhulpaanbod zij gebruik maken. Buiten de JeugdzorgPlus ontbreekt een hulpaanbod waarbij vrijheidsbeperkende maatregelen zorgvuldig worden toegepast: door de rechter getoetst, op maat en in het belang van de jongere. Dit geldt als jongeren niet onder de doelgroep van de Wet zorg en dwang (Wzd) of Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) vallen. Ook hoort de inspectie dat er een tekort is aan specialistische hulp en vervolgplekken. Hieronder lichten we de verschillende constatering nader toe.

Ontoereikend aanbod

Uit interviews met jongeren en andere betrokkenen blijkt dat het aan voldoende verblijfplekken ontbreekt voor jongeren die geen behandeling (meer) nodig hebben en niet terug kunnen naar huis. Bijvoorbeeld beschermd wonen-locaties. Ook ontbreekt het volgens verwijzers aan voldoende (zeer) specialistisch aanbod, met name in de (j)ggz, voor jongeren met verslavingsproblematiek, een hoog forensisch profiel en seksespecifieke veiligheidsproblematiek. Gevolgen hiervan zijn dat deze jongeren alsnog in de JeugdzorgPlus terecht komen. Ook verblijven zij hier langer dan strikt noodzakelijk, doordat uitstroom niet (tijdig) mogelijk is of doordat jongeren buiten de regio worden geplaatst.

De inspectie constateert ook dat vrijheidsbeperkende maatregelen buiten de JeugdzorgPlus zonder wettelijke basis worden toegepast. Hierover heeft de inspectie zorgen. Zij ziet het als verhoogd risico dat er een verschuiving plaatsvindt van het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen vanuit de JeugdzorgPlus – waar scherpe veldnormen voor zijn geformuleerd – naar de open jeugdhulp. Hierop heeft dan geen rechtelijke toets plaatsgevonden of de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in het belang van de jeugdige is. De rechtsbescherming van deze jongeren is daarmee niet op orde.

De inspectie hoort van verschillende aanbieders dat zij een noodzaak zien in het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan de doelgroep die zij jeugdhulp bieden.

Bij een jeugdhulpaanbieder verblijven jongeren die kampen met psychiatrische problematiek, gedragsproblemen en/of een combinatie van beide. Deze jeugdhulpaanbieder vindt het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen in het belang van deze jongeren. Bijvoorbeeld het verbieden van bepaalde sociale contacten. De jeugdhulpaanbieder geeft aan dat deze jongeren (nog) niet in staat zijn om juiste keuzes te maken in hun sociale contacten omdat die leiden tot drugsgebruik of (seksuele) uitbuiting. Zij moeten hiertegen beschermd worden. De jeugdhulpaanbieder geeft aan de jongeren niet te kunnen behandelen zonder deze maatregelen.

Aanbieders geven aan dat zij jongeren met een forensisch profiel niet kunnen opnemen in een open voorziening, als zij geen kamercontroles mogen toepassen of telefoongebruik mogen inperken. Denk bijvoorbeeld aan jongeren die deel uitmaken van een drillrapgroep.

De inspectie en Jeugdstem (voorheen het AKJ) hebben samen de [factsheet 'Vrijheidsbeperkende maatregelen in open residentiële jeugdhulp'](#) uitgebracht. Het ministerie van VWS heeft hierop de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) om een advies gevraagd over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp. Dit advies wordt dit jaar verwacht. Het ministerie van VWS heeft daarnaast het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) om een handreiking gevraagd over het inzetten van (individuele) pedagogische maatregelen in een open setting, die soms vrijheidsbeperkend kunnen zijn.

Daarnaast startten bestaande jeugdhulpaanbieders initiatieven voor jeugdhulp met verblijf aan jongeren met complexe problematiek, waarbij in beperkte mate vrijheidsbeperking wordt toegepast. Zij hebben voor deze pilot bij het ministerie van VWS om toestemming gevraagd. Deze initiatieven wachten nog op een akkoord vanuit het ministerie om te mogen starten.

In elk geval totdat het advies van de RSJ, de handreiking van het NJI en een eventueel akkoord op de pilot er zijn, hanteert de inspectie bij haar beoordeling de lijn van de huidige Jeugdwet en de toekomstige Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp. Dit heeft de inspectie eerder uitgewerkt in de publicatie [Toelichting toezicht Ombouw JeugdzorgPlus \(gesloten jeugdhulp\)](#).

(Te) weinig zicht op kwaliteit van (open) alternatieven

De inspectie ziet voorbeelden van open voorzieningen waar jongeren verblijven die intensieve hulp nodig hebben. Bijvoorbeeld vanwege ernstige gedrags- of agressieproblemen. Aanbieders benoemen dat met de afbouw van de JeugdzorgPlus de problematiek van jongeren in open residentiële voorzieningen toeneemt. De kwaliteit en de passendheid van de jeugdhulp voor deze doelgroep verschilt in de open voorzieningen. Zeker wanneer het aanbod niet specifiek is toegespitst op de doelgroep.

Bestuurders en stakeholders spreken de zorg uit dat deze jongeren te maken krijgen met overplaatsingen en niet afgeronde behandelingen, als deze aanbieders onvoldoende kunnen bieden wat een jongere nodig heeft. Overplaatsingen zijn bijvoorbeeld aan de orde als de problematiek van een jongere een gevaar is voor andere jongeren of voor medewerkers. Een jongere wordt dan vanuit een open setting overgeplaatst naar een JeugdzorgPlus-instelling, waar wel vrijheidsbeperkende maatregelen mogen worden toegepast. Een ander probleem waar zorgaanbieders in de praktijk tegenaan lopen, is dat het hen moeilijk lukt om jongeren vrijwillig tot hun behandeling of opleiding te bewegen, of hun blowgedrag binnen de perken te houden.

De inspectie krijgt verder signalen over jongeren met een intensieve hulpvraag die worden geplaatst in het buitenland (buitenlands zorgaanbod), waarbij uit gesprekken met stakeholders blijkt dat er onvoldoende zicht is op de kwaliteit en passendheid van dit aanbod voor de jongere.

2. Bied duidelijkheid over het voortbestaan van JeugdzorgPlus-instellingen

De inspectie stelt op basis van gesprekken met jongeren, verwijzers, bestuurders van JeugdzorgPlus-instellingen en andere betrokkenen vast dat er voor een beperkte groep jongeren een vorm van gesloten jeugdhulp nodig blijft. Dit is nodig om hen veiligheid te bieden en hen tegen zichzelf of anderen te beschermen.

Tegelijkertijd constateert de inspectie dat er regionale verschillen zijn. Deze verschillen zitten in visie, samenwerking en tempo waarin keuzes worden gemaakt en besluiten genomen over het voortbestaan of sluiten van JeugdzorgPlus-instellingen. Het loopt hierdoor uiteen in hoeverre de betrokken jeugdhulpregio's kwaliteitsverbetering en innovatie binnen JeugdzorgPlus-instellingen faciliteren en financieren. Sommige regio's hebben nog geen besluit genomen of en zo ja welke JeugdzorgPlus-instelling(en) blijven voortbestaan en op welke wijze jongeren met complexe

problematiek passende (alternatieve) jeugdhulp ontvangen. Dit brengt risico's met zich mee op drie punten:

- 1. Risico's voor de kwaliteit van zorg** die nu binnen de JeugdzorgPlus-instellingen wordt geboden. De inspectie ziet dat terug in de mate waarin JeugdzorgPlus-instellingen erin slagen om veranderingen door te voeren om deze doelgroep de juiste randvoorwaarden te bieden. Bijvoorbeeld om te werken in kleinere groepen - volgens de [Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen](#) - en de benodigde aanpassingen aan bestaande gebouwen, zoals het creëren van een kindvriendelijke ruimte.
- 2. Risico's voor de continuïteit van zorg.** Instellingen die financieel het zwaarst onder druk staan en/of waarvan hun voortbestaan niet zeker is, slagen er niet in te innoveren. Hierdoor is de kans groot dat zij het snelst zullen ophouden te bestaan zonder dat duidelijk is of het aanbod dat overblijft toereikend is om de doelgroep in de breedte van passende hulp te voorzien.
- 3. Risico's voor een landelijk dekkend hulpaanbod** voor jongeren met complexe problematiek die intensieve en soms gedwongen jeugdhulp nodig hebben. Ondanks het [Uitvoeringsplan af- en ombouw gesloten jeugdhulp en opbouw alternatieven](#), dat zou moeten leiden tot centrale regie, blijft de besluitvorming over JeugdzorgPlus en het alternatieve aanbod voor deze doelgroep bij de regio liggen. Het gevolg is dat er alleen regionaal keuzes gemaakt worden over het aanbod. De inspectie heeft – net als verschillende stakeholders - zorgen dat dit in de praktijk niet leidt tot een landelijk toereikend en passend aanbod. Gezien het hoog specialistische karakter van dit hulpaanbod, vraagt dit om een stevige centrale regie en aansturing.

De inspectie roept de stelselverantwoordelijke op tot het nemen van stevige regie. Maak daarin op korte termijn, met de regio's, keuzes en verschaft helderheid over welke JeugdzorgPlus-instellingen (al dan niet in kleinschalige vorm) blijven voortbestaan en faciliteer innovatie bij deze instellingen. Dit moet ertoe leiden dat er een landelijk kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod gegarandeerd is voor jongeren met complexe problematiek, die intensieve en soms gedwongen jeugdhulp nodig hebben.

3. Verbetering is nodig in JeugdzorgPlus voorzieningen

Nog te veel vrijheidsbeperkende maatregelen

De inspectie vindt dat verbetering binnen de JeugdzorgPlus nodig is. In het bijzonder als het gaat om toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen bij een deel van de instellingen. Uit de [gesprekken met jongeren](#) blijkt dat vrijheidsbeperkende maatregelen nog té veel worden toegepast. Niet alleen als onderdeel van de behandeling, maar ook als straf: zo ervaren jongeren soms de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Een deel van de instellingen werkt in de praktijk nog onvoldoende volgens de veldnormen. Eén van de oorzaken die de inspectie hoorde is dat personeel onvoldoende is geschoold, mede door de grote hoeveelheid wisselingen in het personeelsbestand.

Repressievere setting na overplaatsing

Uit de trajecten van jongeren blijkt dat jongeren regelmatig worden overgeplaatst vanuit een gesloten instelling waar meer vrijheden geboden worden naar een locatie waar nog meer vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast. Dit komt naar voren in de gesprekken met jongeren en uit meldingen van calamiteiten bij de inspectie. Ook geeft een ouder een voorbeeld: zijn zoon die in een JeugdzorgPlus-instelling verblijft, heeft een dreigende houding naar personeel. Hij wordt overgeplaatst naar een andere JeugdzorgPlus-instelling, waar meer vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast. Dat leidt tot méér agressie bij zijn zoon. Dit is een belangrijk punt van aandacht bij de ombouw van de JeugdzorgPlus. Vermindering van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen bij de ene instelling moet niet leiden tot een toename van overplaatsingen van jeugdigen met ernstige gedrags- of agressieproblemen.

Passende hulp niet altijd (tijdig) beschikbaar

Andere aandachtspunten zijn de tijdigheid en beschikbaarheid van passende hulp. Jongeren geven aan dat zij lang moeten wachten op het starten van een (trauma)behandeling en dat hun problemen tijdens het wachten toenemen. Zeker wanneer zij wachten op een behandeling die vanuit een andere instelling, zoals de j-ggz, geboden moet worden. Ook de bestuurders van de JeugdzorgPlus-instellingen zelf en de verwijzers noemen dit als knelpunt. Daarnaast is het organiseren van passend onderwijs voor jongeren die gebruik maken van een kleinschalig hulpaanbod een uitdaging. Tot slot luistert het matchen van jongeren in een kleinschalige setting nauw, waarbij er goed gekeken moet worden wie er bij wie geplaatst wordt. Dit levert soms langere wachttijden op, door het zoeken naar een geschikte plek.

De inspectie roept de instellingen op om bovenstaande punten te verbeteren. Tegelijkertijd vraagt de inspectie aandacht voor de eerder geschetste context en risico's onder deel 2 van deze publicatie, waarbinnen de JeugdzorgPlus-instellingen deze verbeteringen moeten realiseren.

Wat gaat de IGJ doen?

De inspectie voert in 2023 verder toezicht uit:

- > **Bij de JeugdzorgPlus voorzieningen.** De inspectie let nader op de toepassing van de Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen. Andere aandachtspunten bij dit toezicht zijn de mate van overplaatsingen, tijdige inzet van passende hulp, inclusief onderwijs/dagbesteding. De inspectie kijkt hierbij ook naar de hierboven geschetste (regionale) context en eventuele andere externe factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van geboden hulp.
- > **Bij alternatieve, open voorzieningen.** De inspectie heeft het komende half jaar aandacht voor de doelgroep JeugdzorgPlus die op alternatieve plekken hulp krijgt. Zij kijkt hierbij naar:
 - de kwaliteit van het hulpaanbod;
 - de passendheid van het hulpaanbod (integraal; dus samenwerking met onder meer j-ggz, verslavingszorg, forensische zorg, onderwijs en dagbesteding);
 - toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in een open setting.