



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Zorgen om hulpaanbod voor jongeren met complexe problematiek

Eindrapport af- en ombouw JeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg)

Beeld: © ANP / Robin Utrecht



Conclusie

Een gesloten plaatsing is vaak een laatste redmiddel voor jongeren met complexe problematiek¹. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ziet zowel in de politiek als in het veld de ambitie om te komen tot zo min mogelijk uithuisplaatsingen en een streven naar nul plaatsingen in de JeugdzorgPlus. De inspectie onderschrijft het uitgangspunt dat de JeugdzorgPlus wordt af- en omgebouwd. Dit vraagt om een gezamenlijke inspanning van gemeenten, verwijzers en aanbieders van zowel jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, LVB-hulp, forensische hulp, hulp aan ouders en professionals.

Eerder inzetten van passende hulp lukt nog niet

Zo is het nodig om zo vroeg mogelijk met een jongere en zijn ouders te onderzoeken wat er aan de hand is, wat de oorzaken hiervan zijn en waar een jongere en het gezin het beste mee worden geholpen. Uit het toezicht rond de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus blijkt dat het nog onvoldoende lukt om tijdig tot een zogenaamde 'gedeelde verklarende analyse' te komen, op basis waarvan eerder passende hulp wordt ingezet en een (gesloten) plaatsing voorkomen. De inspectie roept alle betrokkenen op om werk te maken van de tijdigheid en de kwaliteit van de probleemverkenning van de jongere en zijn gezin in een eerdere fase, bijvoorbeeld vanuit de lokale teams en de jeugdbescherming.

Gesloten jeugdzorg is nog onvoldoende geslaagd in doorvoeren van verbeteringen

Zolang het nog niet lukt om in een eerder stadium passende hulp te organiseren rondom een jongere en zijn gezin, is de realiteit dat sommige jongeren met complexe problematiek uit huis worden geplaatst. Het is belangrijk dat deze jongeren zo goed als mogelijk geholpen worden, of dit nu binnen of buiten de gesloten jeugdzorg is. Zij hebben passende hulp van voldoende kwaliteit nodig, waar mogelijk zonder inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen. De inspectie wilde met dit toezicht weten of jongeren met complexe problematiek, ook tijdens en na de af- en ombouw tijdig passende hulp krijgen van voldoende kwaliteit. De inspectie concludeert dat dit niet het geval is.

Zo stelt de inspectie vast dat de kwaliteit in de JeugdzorgPlus nog niet op orde is en dat de hulp nog onvoldoende passend is. De inspectie constateert dat JeugdzorgPlus instellingen er sinds het toezicht in de laatste maanden van 2023 beperkt in zijn geslaagd om verbeteringen door te voeren. De voortgang is vooral te zien op aspecten waar zij zelf invloed op hadden, niet op aspecten waar zij ketenpartners of gemeenten voor nodig hebben. De meeste aanbieders zijn er nog niet in geslaagd om volledig aan de per 1 januari 2024 aangepaste Jeugdwet te voldoen. De inspectie intervenueert indien dit aan de orde is op maat per locatie, om te bevorderen dat de normafwijking zo spoedig mogelijk wordt beëindigd. Ook het realiseren van een stabiel en vakbekwaam team blijft kwetsbaar.

Buiten de gesloten jeugdzorg te weinig hulp van goede kwaliteit

Verder constateert de inspectie dat buiten de gesloten jeugdhulp onvoldoende passende hulp beschikbaar is voor jongeren met complexe problematiek. De hulp die deze jongeren in de praktijk ontvangen, is van onvoldoende kwaliteit (onvoldoende bekwaam personeel, niet werken volgens professionele richtlijnen, te grote groepen, geen aansluiting met het onderwijs en wel inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen). Jongeren worden bij gebrek aan passend aanbod, geplaatst op plekken die niet passend zijn bij hun problematiek. Ook spelen wachtlijsten en uitsluitingscriteria van aanbieders een rol.

Samenwerking tussen instellingen moet beter

De inspectie concludeert daarnaast dat de samenwerking tussen aanbieders van jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, -LVB, forensische zorg en verslavingszorg beter moet om tot een passend

¹ Omwille van de leesbaarheid spreekt de inspectie van 'jongeren met complexe problematiek'. Hiermee bedoelt zij jongeren met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen, die niet open staan voor lichtere vormen van jeugdhulp. Zij vormen zonder behandeling een risico voor zichzelf of voor hun omgeving.

(specialistisch) hulpaanbod voor deze jongeren te komen. Ook is een kwaliteitskader nodig voor hulp aan jongeren met complexe problematiek. Een groep jongeren met complexe problematiek valt nu tussen wal en schip of krijgt hulp van onvoldoende kwaliteit. Verbetering van kwaliteit en het organiseren van een toereikend aanbod voor deze groep is dringend nodig.

Landelijke regie, maar problemen niet opgelost

In juli 2023 riep de inspectie op tot meer regie om te komen tot een landelijk dekkend aanbod van voldoende kwaliteit. De regie is gekomen in de vorm van een bestuurlijk aanjager, maar de problemen zijn niet opgelost. Zo heeft de bestuurlijk aanjager geen mandaat of doorzettingsmacht bij vastgelopen besluitvorming. De inspectie stelt vast dat het proces en tempo om tot bestuurlijke afspraken en een nieuw af- en ombouwplan te komen, niet in lijn is met de urgentie in het hier en nu. Dit leidt zowel tijdens als na de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus tot ernstige tekorten in het hulpaanbod en onvoldoende kwaliteit.

De af- en ombouw van de JeugdzorgPlus en de opbouw van alternatieven vinden uiteindelijk plaats binnen de kaders van het decentrale stelsel wat verschillende knelpunten oplevert. Visie- en belangenverschillen tussen (gemeenten binnen) jeugdhulpregio's hinderen zowel de besluitvorming over af- en ombouw van JeugdzorgPlus als de opbouw van alternatieven.

Afronding van het toezicht rond de af- en ombouw JeugdzorgPlus

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft zich in 2023 en 2024 met het toezicht rond de af- en ombouw van JeugdzorgPlus gericht op hulp aan jeugdigen met complexe problemen, die in de JeugdzorgPlus verblijven of die tot de doelgroep van de JeugdzorgPlus behoren. De inspectie richtte zich hierop omdat de JeugdzorgPlus in snel tempo wordt om- en afgebouwd. De inspectie bepaalde de focus van het toezicht op basis van 80 gesprekken met jongeren in de JeugdzorgPlus die zij in mei 2023 voerde. De inspectie wilde weten of de jeugdigen die tot de doelgroep behoren tijdig passende (alternatieve) hulp krijgen van voldoende kwaliteit, ook tijdens de af- en ombouw. De aandacht van de inspectie was daarnaast gericht op het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM) in zowel de JeugdzorgPlus als in de alternatieve (open) voorzieningen.

De inspectie heeft dit [toezicht aangekondigd in mei 2023](#). In deze aankondiging gaf de inspectie al aan de visie achter de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus te onderschrijven. Tegelijkertijd uitte de inspectie haar zorgen of de afbouw van de gesloten jeugdzorg niet te snel ging. Zij constateerde dat niet in alle regio's voldoende alternatieven beschikbaar zijn om jeugdigen met complexe problematiek passende hulp te bieden.

Om welke jongeren gaat het?

In deze publicatie gaat het om tijdige hulp aan jongeren met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. Die zonder behandeling een risico voor zichzelf of voor hun omgeving vormen en die niet open staan voor lichtere vormen van jeugdhulp.

Samenwerking tussen instellingen en in netwerk moet beter

Wat ziet de inspectie?

Een gesloten plaatsing is voor jongeren met complexe problematiek en hun ouders vaak het laatste redmiddel om henzelf of hun omgeving te beschermen en de negatieve spiraal te doorbreken waarin zij terecht zijn gekomen. De inspectie deelt de ambitie van veldpartijen en gemeenten om gesloten plaatsingen zo veel als mogelijk te voorkomen. Daarvoor is nodig dat op tijd met een jongere en zijn ouders wordt onderzocht wat er aan de hand is, wat de oorzaken hiervan zijn en waar de jongere en het gezin het best mee geholpen zijn. In de jeugdhulp wordt in dit verband gesproken van een 'gezamenlijke verklarende analyse' die gemaakt moet worden. Uit het toezicht blijkt dat dit nog onvoldoende lukt.

De inspectie heeft in dit toezicht nog nauwelijks gezien dat aan een plaatsing in de JeugdzorgPlus of op andere plekken een verklarende analyse vooraf ging. Dit komt onder andere door onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het maken van de verklarende analyse, op welk moment dit moet gebeuren, en waar deze verklarende analyse uit zou moeten bestaan. Daarnaast hebben ouders, verwijzers, hulpverleners en de jongere vaak verschillende perspectieven over wat het best is voor de jongere en het gezin op dat moment. Waar de één het liefst zo snel mogelijk optimale bescherming wil bieden, schat de ander in dat het beter is dat de jongere zijn autonomie behoudt. Dit leidt in de praktijk tot druk op de samenwerking en bemoeilijkt het komen tot een gezamenlijke analyse en plan. Verder ziet de inspectie dat het verwijzers ontbreekt aan de expertise, de tijd en de rust om met jongere, ouders en professioneel en informeel netwerk in gesprek te gaan om te komen tot een verklarende analyse. In de praktijk hoort de inspectie terug dat plaatsingen in de JeugdzorgPlus vaak niet te voorkomen zijn omdat een (gevaarlijke) crisissituatie rond een jongere is ontstaan.

Dylan* (16 jaar) is lid van een drillrapgroep. De politie heeft sterke signalen dat hij op een lijst staat om geliquideerd te worden door een rivaliserende drillrapgroep. Het wijkteam vraagt onmiddellijk om een machtiging gesloten jeugdzorg om hem in directe veiligheid te brengen.

*In deze publicatie beschrijft de inspectie gebeurtenissen die gebaseerd zijn op waargebeurde verhalen die zij heeft opgehaald via signalen, meldingen of tijdens toezicht. Omwille van de privacy van betrokkenen zijn de persoonsgegevens gefingeerd.

De inspectie concludeert daarnaast dat de samenwerking tussen aanbieders van jeugd en opvoedhulp, jeugd- GGZ, LVB, forensische en verslavingszorg beter moet om tot een passend (specialistisch) hulpaanbod te komen voor deze jongeren. De meeste aanbieders die de inspectie in deze toezichtronde heeft bezocht werken met uitsluit-criteria of contra-indicaties. Jongeren met de meest complexe hulpvragen vallen hierdoor buiten de boot omdat aanbieders niet vanuit alle disciplines (opvoedhulp, GGZ, LVB, verslavingszorg, forensische zorg) hulp kunnen bieden.

De inspectie ziet dit op dit moment gebeuren bij de jongeren die voorheen bij de Zeer Intensieve en Kortdurende Observatie en Stabilisatie (ZIKOS) werden geplaatst. Deze afdelingen nemen sinds begin 2024 geen nieuwe jongeren meer op. Voor deze jongeren blijkt het in de praktijk zeer moeizaam om passende hulp te organiseren. De inspectie wordt met regelmaat geïnformeerd over jongeren voor wie dit niet lukt.

De inspectie ontvangt een signaal vanuit de jeugdbescherming dat Younes (16) al twee dagen in een politiecel verblijft. Hij heeft een uitgebreide geschiedenis met drugsgebruik en was agressief naar familieleden. De rechter heeft een machtiging gesloten jeugdzorg afgegeven. Hoewel wordt ingeschat dat dit het meest passend is, kan Younes niet op de ZIKOS worden geplaatst wegens de opnamestop. Ook op de HIC kan hij niet worden geplaatst omdat hij geen 18 is en de HIC in de regio bestemd is voor volwassenen. De jongere dreigt op straat terecht te komen als er geen passende plek gevonden wordt. Dit is voor zijn familie een risico vanwege kans op herhaling van agressie. Voor Younes geldt dat hij nu niet geholpen kan worden met zijn problemen.

Het ontbreken van passend hulpaanbod zet spanning op de samenwerking tussen verwijzers en aanbieders. De inspectie ziet dat aanbieders druk van verwijzers ervaren om een jongere toch op te nemen, hoewel de aanbieder (van open jeugdhulp) aangeeft de jongere niet de bescherming en de hulp te kunnen bieden die deze nodig heeft. Omgekeerd ervaren verwijzers dat aanbieders de deur dicht houden voor jongeren met complexe problemen vanwege uitsluitingscriteria.

Lees voor een uitgebreide toelichting het [deelrapport: Af- en ombouw JeugdzorgPlus: Samenwerking tussen instellingen en in netwerk moet beter](#).

Wat is er nodig?

De inspectie roept het veld op om werk te maken van de kwaliteit van de probleemverkenning van de jongere en zijn gezin in een eerdere fase, bijvoorbeeld vanuit de lokale teams en de jeugdbescherming. Op basis van deze analyse kan vervolgens een plan worden gemaakt voor hulp, waardoor eerder passende hulp kan worden ingezet.

In de bestuurlijke afspraken rond de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus staat dat verwijzers, gemeenten, aanbieders en professionals bij de implementatie van de verklarende analyse ondersteund zullen worden. Uiterlijk 1 november 2024 maken verwijzers (professionals uit gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen) afspraken over de wijze waarop het aantal spoedplaatsingen in de JeugdzorgPlus drastisch verminderd worden, onder andere met inzet van de verklarende analyse.

De inspectie heeft eerder nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het belang van een cliëntgerichte, vakbekwame en integrale analyse. Zij deed dit in het [toezicht bij lokale teams](#) en het [toezicht bij de jeugdbescherming](#). Uit deze toezichttrajecten komt naar voren dat de tijdigheid en kwaliteit van de probleemanalyse en plan met name bij de jeugdbescherming ernstig onder druk staat vanwege het ontbreken van de juiste randvoorwaarden. Een oproep alleen is dan ook niet voldoende om een andere werkwijze te realiseren. Behalve inhoudelijke facilitering van de verwijzers is ook voldoende tijd en ruimte nodig om de verklarende analyse en het plan samen met de jongere en ouders te maken en actueel te houden.

Om de hulp op basis van de verklarende analyse te realiseren, dient verder een samenhangend hulpaanbod beschikbaar te zijn. Hiervoor is een beter samenwerking tussen de verschillende branches (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, verslavingszorg, LVB-hulp, forensische zorg) noodzakelijk om te komen tot passend aanbod op het snijvlak van de verschillende sectoren.

Kwaliteit en beschikbaarheid van passende hulp in de JeugdzorgPlus nog niet op orde

Wat ziet de inspectie?

De kwaliteit en beschikbaarheid van passende hulp aan jongeren in de JeugdzorgPlus is nog niet op orde. De inspectie concludeert op basis van de resultaatverslagen dat de locaties voor JeugdzorgPlus er beperkt in zijn geslaagd om na de toezichtronde in het najaar van 2023 verbeteringen door te voeren. Deze resultaatverslagen hebben alle JeugdzorgPlus-locaties op verzoek van de inspectie opgesteld. Verbeteringen zijn vooral te zien op onderdelen die de locaties zelf, dus zonder hulp van andere partijen, kunnen verbeteren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanpak van interne wachtlijsten, het niet meer standaard insluiten van jeugdigen op hun kamer en het verwijderen van generieke afspraken in de huisregels die vrijheidsbeperkend zijn.

De locaties zijn er nog niet in geslaagd om de noodzakelijke verbeteringen op te pakken waarvoor ook andere partijen nodig zijn; hetzij de ketenpartners bij de aansluiting van de hulp met het onderwijs of het organiseren van vervolghulp, hetzij van de opdrachtgevers bij het organiseren van de juiste randvoorwaarden zoals financiële zekerheid en zekerheid over het voortbestaan van de locatie.

Ervaringsdeskundige jongere: "Ik hoop dat de cultuur ook echt verandert. Dat is nog belangrijker dan dat de deur niet op slot gaat 's nachts. Ik denk dat het heel erg goed is dat er mensen ontslagen worden die niet mee kunnen met de verandering. We vergeten soms een beetje: het gaat ook om hoe je werkt in het team."

Daarnaast vraagt de transformatie om een cultuuromslag van medewerkers die met jongeren met deze problematiek werken. Dit benadrukken ervaringsdeskundigen en de beroepsorganisatie van professionals in hun reflectie op de bevindingen van de inspectie. Een dergelijke cultuuromslag vraagt om ruimte voor reflectie en opleiding van medewerkers en het afscheid nemen van

medewerkers die deze omslag niet kunnen of willen maken. De arbeidsmarktproblematiek maakt het instellingen soms moeilijk om met een stabiel en vakbekwaam team nabijheid te kunnen bieden aan de jongeren.

Lees voor een uitgebreide toelichting het [deelrapport: Kwaliteit en beschikbaarheid van passende hulp in de JeugdzorgPlus nog niet op orde](#).

Passende hulp

Thema	Rapportage februari 2024	Voortgang
Zorg en onderwijs	Verbeterpunt bij 10 van de 15 locaties.	Lichte verbetering: Verbeterpunt bij 7 van de 14 locaties .
Interne wachtlijsten	Verbeterpunt bij 6 van de 15 locaties.	Lichte verbetering: Verbeterpunt bij 4 van de 14 locaties.
Passende vervolghulp	Verbeterpunt voor alle locaties.	Geen verbetering: Verbeterpunt voor alle locaties.
Verklarende analyse	Verbeterpunt voor alle locaties.	Geen verbetering: Verbeterpunt voor alle locaties.

Vrijheidsbeperkende maatregelen

Thema	Rapportage februari 2024	Voortgang
Afzonderlijke en veilige ruimte (die aan de eisen voldoet)	11 van de 15 locaties hadden een veilige ruimte, de meeste ruimten voldeden niet aan de eisen.	Lichte verbetering: Bij 3 locaties is de verbouwing gestart of gerealiseerd.
Kamerdeuren op slot	9 van de 15 locaties deden de kamerdeuren op slot (standaard of voor een deel van de jongeren).	Verbetering: 6 van de 14 locaties doen de kamerdeuren incidenteel op slot.
Vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM) in de huisregels	6 locaties hadden vrijheidsbeperkende maatregelen in huisregels (en staan dan niet in het hulpverleningsplan).	Verbetering: Op één locatie moeten de huisregels nog worden aangepast. Bij de overige aanbieders staan geen generieke maatregelen meer in de huisregels.

Randvoorwaarden

Thema	Rapportage februari 2024	Voortgang
Groepsgrootte	4 locaties hadden een groepsgrootte van zeven of meer.	Geen verbetering: 4 locaties hebben een groepsgrootte van zeven of meer.
Personeelstekort	7 locaties hadden te maken met personeelstekorten, voor 3 andere locaties was de bezetting op orde maar bleef continu aandachtspunt.	Resultaatverslagen bieden geen inzicht in de actuele stand van zaken.

Wat is er nodig?

Zolang er aanbod van JeugdzorgPlus is, is het nodig dat jongeren die nu binnen de JeugdzorgPlus verblijven zo goed mogelijk worden geholpen. Aanpassingen binnen de JeugdzorgPlus moeten spoedig worden doorgevoerd om te zorgen dat jongeren ook binnen deze instellingen hulp krijgen van goede kwaliteit, binnen de kaders van de wet en waarbij alleen vrijheidsbeperking wordt toegepast als dit in het belang van de jongeren is. Zolang het alternatieve open aanbod er nog niet is, moet het niet (alleen) gaan over afbouw, maar ook over ombouw die leidt tot passende hulp van goede kwaliteit binnen de JeugdzorgPlus. De juiste randvoorwaarden zijn nodig om dit spoedig te realiseren.

De inspectie vindt dat de normafwijking niet langer mag voortduren op een aantal punten, ongeacht de oorzaken die deze normafwijking veroorzaken. Het betreft hierbij het insluiten van jongeren in hun slaapkamer, het ontbreken van een afzonderlijke veilige ruimte die aan de eisen voldoet, een te omvangrijke groepsgrootte² en generieke vrijheidsbeperkende maatregelen in de huisregels. De inspectie intervenueert – indien aan de orde – op maat per locatie om te zorgen dat deze normafwijking zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

Onvoldoende goede en passende hulp aan jongeren met complexe hulpvragen in open (residentieel) aanbod

Wat ziet de inspectie?

De inspectie maakt zich zorgen over het open (residentieel) aanbod voor jongeren met een complexe hulpvraag. De inspectie constateert dat de hulp aan deze jongeren onvoldoende beschikbaar is en daarnaast te vaak van onvoldoende kwaliteit. De inspectie ziet dat jongeren als gevolg hiervan – vaak na een moeizame zoektocht - ergens geplaast worden 'omdat er plek is', niet omdat die plek passende hulp aan deze jongere kan bieden. Dit is reden tot zorg, zeker vanwege de snelle afbouw van de JeugdzorgPlus waarbij voor deze jongeren andere vormen van hulp beschikbaar moeten zijn.

Louisa (16): "Sinds vorige week ben ik geplaast bij een aanbieder die net is gestart. Mijn ouders vinden deze nieuwe locatie er mooi uit zien en zijn blij dat ik nog niet thuis kom te wonen. Mijn voogd zegt ook dat ik blij mag zijn dan hier nog plek was. Ik ben tegelijk met drie andere jongeren gekomen op deze locatie en het zat daardoor meteen vol. De andere jongeren lijken totaal niet op mij en hebben hele andere problematiek."

De inspectie ziet dat de volgende factoren een rol spelen bij het ontbreken van passende hulp van voldoende kwaliteit:

- > Jongeren komen niet in behandeling bij gespecialiseerde hulp. Dat komt doordat zij niet één, maar meerdere hulpvragen hebben, die om verschillende expertise vragen. Een gespecialiseerde hulpaanbieder kan deze meestal niet (alleen) beantwoorden.
- > Wachtlijsten bij aanbieders bemoeilijken de toegang tot hulp.
- > De kwaliteit van het aanbod waar de jongeren in de praktijk wél terecht komen schiet veelal tekort. De inspectie ziet bijvoorbeeld aanbieders met onvoldoende bekwaam personeel, aanbieders die niet werken volgens professionele richtlijnen, te grote groepen of ongeschikte woningen.
- > De aansluiting met het onderwijs is een groot knelpunt. Een passende dagbesteding ontbreekt vaak.

² *Veldnorm terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen onder 'randvoorwaarden zorg'*: "Directie/bestuur zorgt voor een maximale groepsgrootte die recht doet aan de ontwikkelbehoefte van de jeugdigen, rekening houdend met de visie op kleinschaligheid". Voor eenduidigheid heeft het Consortium Kleinschaligheid in de jeugdhulp op basis van onderzoek en inzichten uit de praktijk een definitie van kleinschaligheid ontwikkeld: 'Een kleinschalige voorziening is een 24/7-verblijf binnen een gesloten of open residentiële jeugdzorginstelling, op een instellingsterrein of in een woonwijk, van maximaal zes – en bij voorkeur vier – jongeren tussen 8 en 23 jaar, in een huiselijke setting door een vast team van begeleiders met een minimum ratio op de groep van 1 op 4, waarbij een intensieve, individuele behandeling en/of begeleiding op maat – en zolang als nodig – wordt gegeven, met perspectief op wonen, zorg en onderwijs/arbeid tijdens verblijf en/of daarna'.

- > Aanbieders van jeugdhulp zetten vrijheidsbeperkende maatregelen in zonder dat hier een wettelijke grondslag voor is en zonder dat de rechtsbescherming van de jongeren hierbij is geborgd. In het bijzonder komt in toenemende mate (permanente) 1-op-1, 2-op-1 of zelfs 3-op-1-begeleiding voor, waarbij de jongere gedurende de dag intensief begeleid en gevolgd wordt, hetgeen zeer vrijheidsbeperkend is. Deze begeleiding wordt in een instelling of ambulantly geboden.

Joost (15): "Sinds ik hier ben geplaatst heb ik nog geen onderwijs gevolgd. Mijn niveau wordt niet op de interne school aangeboden en mijn oude school is te ver weg. Soms doe ik overdag wat activiteiten zoals klusjes bij de boerderij op het terrein. Anders ben ik overdag op de groep en drink ik thee met de begeleiders. Ik hoop dat mijn oude school binnenkort wat schoolwerk kan sturen."

Hoewel het algemene beeld zeer zorgelijk is, heeft de inspectie ook aanbieders bezocht die beter in staat zijn om kwalitatief goede en passende zorg te bieden aan jongeren met complexe hulpvragen. Zij werken met een vast team met voldoende professionele medewerkers, in kleinschaligheid, terwijl bestaande richtlijnen worden gehanteerd. In die gevallen ziet de inspectie het belang terug van goed opdrachtgeverschap en het bieden van de juiste randvoorwaarden vanuit gemeenten.

Uit de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd op basis van haar bevindingen komt naar voren dat vanuit verschillende invalshoeken (Hervormingsagenda, consortium kleinschaligheid) aan kwaliteitskaders wordt gewerkt. Dit is een grote en brede opdracht, waarvan betrokkenen verwachten dat het veel tijd kost voordat dit kader er zal zijn. Een eerste versie van een 'kompas' voor kleinschalig aanbod wordt dit najaar verwacht.

Lees voor een uitgebreide toelichting het [deelrapport: Onvoldoende goede en passende hulp aan jongeren met complexe hulpvragen in open \(residentieel\) aanbod](#).

Wat is er nodig?

De inspectie is van oordeel dat meer vaart nodig is om een kwaliteitskader vast te stellen voor de hulp aan deze specifieke groep jongeren. Dit gezien het tempo van de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus en de realiteit dat jongeren met complexe hulpvragen nu tussen wal en schip vallen of hulp krijgen van onvoldoende kwaliteit. Dit kader moet ten minste de basis- en randvoorwaarden bevatten voor passende en kwalitatief goede hulp. Om passende hulp te bieden zijn minimaal kleinschaligheid, voldoende vakbekwame medewerkers (met passende expertise), een stabiel team, aanbod van passend onderwijs of dagbesteding en in geval van verblijf ook een geschikte woonvoorziening noodzakelijk (basisvoorwaarden). Onder randvoorwaarden verstaat de inspectie bijvoorbeeld onderlinge samenwerking tussen zorgaanbieders en een toereikende financiering. Het kader moet leidend zijn voor aanbieders bij het bieden, en voor gemeenten bij het inkopen, van hulp aan deze jongeren.

De inspectie heeft samen met Jeugdstem (voorheen het AKJ) in 2022 een [signalement uitgebracht over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in een open voorziening](#). Door het ministerie van VWS is daarop aan de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd om een advies over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp. Dit advies is in november 2023 gepubliceerd. De inspectie redeneert in lijn met de Jeugdwet en het advies dat geen sprake kan en mag zijn van toepassing van vrijheidsbeperking in de open residentiële jeugdhulp. Zeker zolang een kwaliteitskader voor hulp aan deze specifieke doelgroep ontbreekt en de rechtsbescherming van de jongeren bij inzet van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open jeugdhulp niet geborgd is.

Over dilemma's bij de inzet van pedagogische maatregelen die soms vrijheidsbeperkend zijn heeft het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) een handreiking uitgebracht die de inspectie hanteert bij het beoordelen van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open setting.

Landelijke regie, maar problemen niet opgelost

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

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

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

Michelle (15) is gesloten geplaatst. Op de vorige plek kon geen aanvullende hulp worden georganiseerd. Ze was door heel veel aanbieders afgewezen. Wat de verwijzer, de aanbieder of haar ouders ook deden. Als reden hoorden ze dat Michelle te gevaarlijk, te complex of te ongemotiveerd was. Michelle kwam tijdelijk terecht bij een gespecialiseerde aanbieder waarvoor haar ouders meer dan een uur reistijd hadden. De hulp bleek niet passend, waarna Michelle alsnog gesloten is geplaatst.

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

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

Lees voor een uitgebreide toelichting het [deelrapport: Af- en ombouw JeugdzorgPlus: Landelijke regie, maar problemen niet opgelost](#).

Onderzoek van de inspectie

De centrale vraag van alle activiteiten die de inspectie binnen dit toezicht heeft beantwoord luidt: In hoeverre krijgen deze jongeren tijdig passende hulp van voldoende kwaliteit, afgestemd op wat de jongere nodig heeft. De inspectie heeft in de eerste helft van 2023 een verkennend toezicht uitgevoerd, waarin zij spraken met 81 jongeren, 11 bestuurders, 12 verwijzers en 8 stakeholders. In de [publicatie 'Weinig goede alternatieven voor JeugdzorgPlus, stevige regie nodig'](#) van juli 2023 staan de bevindingen uit het verkennende toezicht.

De inspectie heeft haar activiteiten vervolgens vormgegeven in vier lijnen:

- > Stimuleren en bewaken van kwaliteitsverbetering bij bestaande JeugdzorgPlus-organisaties;
- > Stimuleren en bewaken van kwaliteitsverbetering bij andere alternatieve vormen van verblijf en ambulante hulp. En daarnaast bijdragen aan zicht op de vraag waar de jongeren terecht komen die voorheen in de JeugdzorgPlus terecht kwamen;
- > Signaleren en agenderen over voortgang van de besluitvorming en sturing op regionaal niveau, o.a. door gesprekken in de regio's met projectleiders en wethouders en analyse van beleidsstukken;
- > Signaleren en agenderen over de regie op landelijk niveau.

De inspectie heeft in het vervolgtoezicht toezicht uitgevoerd bij 15 JeugdzorgPlus-locaties en bij 19 aanbieders van hulp aan jongeren met complexe problemen. Daarnaast hebben 80 aanbieders een vragenlijst ingevuld in het kader van dit toezicht. Verder voerde de inspectie gesprekken met de bovenregionale projectleiders van de af- en ombouw JeugdzorgPlus, met de accounthoudende wethouders en met de bestuurlijk aanjager.

De inspectie heeft gedurende het toezicht steeds haar [bevindingen gepubliceerd als zij daar aanleiding toe zag](#), met als doel de partijen te informeren die verantwoordelijk zijn voor een toereikend en passend aanbod van hulp voor deze jongeren (gemeenten) en de partijen die verantwoordelijk zijn voor hulp van goede kwaliteit (instellingen). De inspectie informeerde ook de staatssecretaris van VWS vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid, en sinds december 2023 ook de bestuurlijk aanjager voor de af- en ombouw van de JeugdzorgPlus. Dit alles zodat deze partijen waar nodig bij kunnen sturen.

De inspectie voerde aanvullend naar aanleiding van ernstige signalen over een zeer specifieke vorm van gesloten jeugdzorg, de Zeer Intensieve en Kortdurende Observatie en Stabilisatie (ZIKOS) [toezichtactiviteiten uit bij twee JeugdzorgPlus-instellingen](#). Deze trajecten liepen parallel aan het thematische toezicht rond de JeugdzorgPlus.

Deze publicatie bevat een overstijgende analyse van alle toezichtactiviteiten bij de JeugdzorgPlus in het afgelopen jaar. De inspectie heeft haar bevindingen in de zomer van 2024 besproken met twee jongerenraden van JeugdzorgPlus-aanbieders, een vertegenwoordiging van ouders, ExpEx, Jeugdzorg Nederland, Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd en Nederlands Jeugdinstituut, de Branchevereniging Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd, het Consortium Kleinschaligheid, de Branchevereniging Kleinschalige Zorg, de Jeugdautoriteit, Associatie Wijkteams, wethouders van de commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs van de VNG, ministerie van VWS, de landelijk aanjager Af- en Ombouw JeugdzorgPlus.