

Impactanalyse Doorontwikkeling Jeugdhulp plus (Zuid-West)

Eindrapportage versie 1.0

Mark van Dam en Ellen Koster

© VNG Realisatie, Den Haag, oktober 2020

Samenvatting

VNG heeft op verzoek van de bovenregionale stuurgroep Jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West een impactanalyse uitgevoerd naar de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus zoals die door de stuur- en werkgroep ontwikkeld zijn en worden. VNG Realisatie heeft deze uitvoeringstoets uitgevoerd, in de periode van juni tot en met september 2020.

Binnen landsdeel Zuid-West zijn een bovenregionale stuur- en werkgroep gevormd, die plannen ontwikkelen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. Aanleiding voor de plannen is het ketenbrede beeld dat het in de huidige situatie te vaak voorkomt dat een jongere in een gesloten plaatsing terecht komen, terwijl deze jongere beter geholpen zou zijn met een ander (niet gesloten) aanbod. De plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus kennen twee sporen, die parallel ontwikkeld worden:

- Opbouw van nieuwe alternatieve vormen van jeugdhulp plus, waarbij de jongere zoveel mogelijk in of dichtbij de eigen thuissituatie hulp ontvangt;
- Afbouw van het aantal gesloten plaatsen van 235 naar 100 in 2024.

Voor deze impactanalyse is een documentanalyse uitgevoerd op basis van de beschikbare notities en presentaties van de bovenregionale stuur- en werkgroep en van relevante onderzoeken en rapportages. Ook zijn gesprekken gevoerd met (vertegenwoordigers van) verschillende betrokken ketenpartners uit landsdeel Zuid-West. Daarnaast zijn interviews gehouden met enkele ervaringsdeskundige jongeren en met praktijkvoorbeelden vanuit andere landsdelen.

Op basis van de analyse is een beeld geschetst van het **complexe speelveld** waarbinnen de plannen gerealiseerd moeten worden. Er zijn grote verschillen tussen de jeugdhulpregio's binnen landsdeel Zuid-West, maar ook tussen de verschillende gemeenten binnen deze regio's. De keten waarbinnen de jeugdhulp plus uitgevoerd wordt is bovendien complex, bestaande uit verschillende partijen met elk eigen rollen en taken. Al deze spelers zijn niet allemaal in dezelfde mate betrokken bij en op de hoogte van de plannen die bovenregionaal ontwikkeld worden. In de verschillende regio's en gemeenten spelen ook verschillende initiatieven en projecten die voor een deel raakvlakken hebben met de plannen die bovenregionaal ontwikkeld worden. Een goede verbinding van de verschillende spelers, initiatieven en projecten is daarom van belang bij de verdere uitwerking van de plannen. Daarnaast is het ook belangrijk om rekening te houden met de verschillen die binnen het landsdeel bestaan tussen gemeenten en regio's.

De impact voor gemeenten en andere betrokken organisaties is op verschillende onderdelen in beeld gebracht.

Bij het onderwerp **regie** is van belang dat er een strakkere en zoveel mogelijk uniforme invulling van de casusregie komt in de verschillende gemeenten, om te kunnen sturen op de gewenste effecten van de plannen. Ook is een goede overdracht van de casusregie van de gemeente naar de GI, en na uitstroom van de GI naar de gemeente, van belang. Bij het invullen van de casusregie kan bovendien meer gebruik gemaakt worden van de expertise die bij de verschillende partijen aanwezig is.

Bij de uitwerking van de plannen is op **personeel** vlak van belang dat de expertise die verspreid over de keten aanwezig is, beter met elkaar verbonden wordt. Dit betekent dat professionals vanuit verschillende organisaties elkaar beter moeten leren kennen, zodat zij een beroep kunnen doen op elkaars expertise. Professionals moeten ook getraind worden om, in lijn met de plannen, afwijkende keuzes te durven maken, patronen te doorbreken en op zoek te gaan naar aanbod dat past bij de behoefte van de individuele jongere. Dit vraagt ook om voldoende mandaat en rugdekking voor professionals. Als blijkt dat door het nieuw te ontwikkelen aanbod ook extra capaciteit nodig is, dan is het van belang dat dit snel duidelijk wordt. Gezien de krappe arbeidsmarkt vraagt het invullen van deze extra capaciteit naar verwachting extra tijd en moeite.

Op **juridisch** vlak is het belangrijk dat professionals duidelijkheid krijgen over de juridische beweegrimte die zij hebben. Professionals zijn soms terughoudend in het doorbreken van patronen en het maken van afwijkende keuzes, uit angst voor de juridische consequenties. Het is belangrijk dat hier in de uitwerking van de plannen aandacht voor is. Verder blijft het ontbreken van een passend wettelijk kader een aandachtspunt. De machtiging gesloten jeugdhulp is puur bedoeld voor de gesloten setting, wat betekent dat er voor alternatieve vormen van jeugdhulp buiten een gesloten setting geen goed juridisch alternatief is.

Vanuit het oogpunt van **inkoop en contractmanagement** zijn eveneens enkele aandachtspunten voor de uitwerking van de plannen. Ten eerste is het van belang dat aanbieders voldoende comfort krijgen, door middel van langjarige contracten met daarbinnen strakke prestatieafspraken, om te investeren in nieuwe vormen van jeugdhulp. Bij het ontwikkelen van deze nieuwe vormen is het bovendien van belang om een breed palet van aanbieders te betrekken. Tussen de verschillende jeugdhulpregio's bestaan momenteel veel verschillen in inkoopsystematieken en -termijnen. Het is belangrijk dat deze verschillen geïnventariseerd worden en dat op basis hiervan een planning gemaakt wordt voor de te zetten vervolgstappen op het gebied van inkoop en aanbesteding. Tot slot is een goede bovenregionale monitoring van de plannen van belang, om de beoogde effecten goed te kunnen meten en waar nodig te kunnen bijsturen. Het delen van de stuurinformatie die bij verschillende partijen aanwezig is, is hiervoor een belangrijke voorwaarde.

Voor de impact van de plannen op het gebied van **financiën** is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen verschillende typen kosten en besparingen. Ten eerste zijn er incidentele (frictie)kosten die gemaakt moeten worden om de gewenste omslag te kunnen maken. Ten tweede kan gekeken worden naar de structurele kosten en besparingen op microniveau, door een vergelijking te maken van de kosten van een traject 'nieuwe stijl' met de kosten van een traject in gesloten setting. Ten derde kan gekeken worden naar de structurele kosten en besparingen op macroniveau, door te kijken naar de financiële effecten vanuit een breder perspectief (bijvoorbeeld korter durende trajecten, minder intensieve vervolghulp of ook een minder groot beroep op andere voorzieningen vanuit de Jeugdwet, Wmo of Participatiewet). Voor een goed zicht op de financiële consequenties is een concretisering van de kosten en besparingen vanuit deze drie verschillende perspectieven van belang. Daarnaast is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over de besteding van het budget dat vanuit het rijk beschikbaar is gesteld voor de vastgoedtransitie. Hierbij is van belang dat het hier gaat om incidentele middelen die specifiek bedoeld zijn voor de vastgoedtransitie.

Tot slot zijn in deze impactanalyse enkele belangrijke **randvoorwaarden** benoemd voor de verdere uitwerking van de plannen:

- Een goede balans tussen de opbouw van nieuw aanbod en de afschaling van het aantal gesloten plaatsen.
- Voldoende maatwerk in het aanbod dat ontwikkeld wordt, rekening houdend met de behoeften van individuele jongeren en met de verschillen tussen regio's en gemeenten waar het aanbod geleverd moet worden.
- Verbinding met veiligheidspartners, om het risico op maatschappelijke onrust in de wijk te beperken.
- Verbinding met onderwijspartners, om te zorgen voor een passend onderwijsaanbod en continuïteit in het onderwijs aan jongeren.
- Monitoring of met het nieuwe aanbod ook daadwerkelijk de beoogde doelgroepen bediend worden.
- Zorgen voor overzicht voor professionals van de beschikbare vormen van jeugdhulp, om versnippering van het zorglandschap en veelvuldige overplaatsingen van jongeren te voorkomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding.....	8
1.1. Introductie	8
1.2. De doorontwikkeling van jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West	8
1.3. Vraagstelling	8
1.4. Onderzoeksopzet	9
1.5. Leeswijzer	9
2. Jeugdhulp plus in de huidige situatie	11
2.1. Inleiding	11
2.2. Definitie en huidige werkwijze van jeugdhulp plus	11
2.2.1. Definitie	11
2.2.2. Betrokken partijen	12
2.2.3. Landelijke cijfers en trends	13
2.3. Jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West	14
2.3.1. Kenmerken van landsdeel Zuid-West	14
2.3.2. Betrokken partijen	14
2.3.3. Cijfers en trends voor landsdeel Zuid-West	16
2.4. Knelpunten in de huidige situatie	17
2.4.1. Centrale probleem	17
2.4.2. Knelpunten aan de 'voorkant' of 'achterkant'	18
2.4.3. Knelpunten in het aanbod	19
2.4.4. Knelpunten op organisatie- en individueel niveau	19
2.4.5. Knelpunten vanuit het perspectief van ervaringsdeskundige jongeren	20
3. De plannen voor doorontwikkeling van jeugdhulp plus	22
3.1. Inleiding	22
3.2. Ambitie	22
3.3. Opbouw en afschaling in balans	23
3.4. Verschillende thema's	23
3.5. Pilots	24
3.6. Vergelijkbare ontwikkelingen in andere landsdelen	24
3.7. Opschaalbaarheid	25
4. Impact van de plannen.....	26

4.1.	Inleiding	26
4.2.	Een complex speelveld	26
4.2.1.	Veel verschillen tussen gemeenten en jeugdzorgregio's	26
4.2.2.	Een uitgebreide en complexe keten	28
4.2.3.	Veel lokale en regionale initiatieven	29
4.2.4.	Verschillende bekendheid met en interpretatie van de bovenregionale plannen	29
4.3.	Regie	30
4.3.1.	Verschillen in de invulling van casusregie	30
4.3.2.	Overdracht van regie	31
4.3.3.	Benutten van elkaars expertise bij casusregie	32
4.4.	Personeel	33
4.4.1.	Expertise zit verspreid over de keten	33
4.4.2.	Doorontwikkeling vraagt om gedurfde beslissingen	33
4.4.3.	Krappe arbeidsmarkt	34
4.5.	Juridisch	35
4.5.1.	Juridisch comfort voor professionals	35
4.5.2.	Passend wettelijk kader	35
4.6.	Inkoop en contractmanagement	36
4.6.1.	Comfort voor aanbieders om te investeren in nieuwe vormen	36
4.6.2.	Verschillende typen aanbieders	37
4.6.3.	Afstemming van inkoop- en aanbestedingstermijnen en -systematieken	38
4.6.4.	Sturing en monitoring	38
4.6.5.	Delen van stuurinformatie	39
4.7.	Financiën	39
4.7.1.	Binnen het vierkant	39
4.7.2.	Incidentele middelen voor de vastgoedtransitie	42
4.8.	Risico's en randvoorwaarden	44
4.8.1.	Balans in opbouw en afschaling	44
4.8.2.	Maatwerk in het nieuwe aanbod	44
4.8.3.	Verbinding met veiligheidspartners	45
4.8.4.	Verbinding met onderwijspartners	45
4.8.5.	Monitoring of de beoogde doelgroepen ook bediend worden	46
4.8.6.	Overzicht over de beschikbare jeugdhulp behouden	46
5.	Conclusies	48

5.1. Veranderingen in de werkwijze van gemeenten en jeugdhulpregio's	48
5.2. Impact op de organisatie	49
5.2.1. Regie	49
5.2.2. Personeel	49
5.2.3. Juridisch	50
5.2.4. Inkoop en contractmanagement	50
5.3. Doeltreffende uitvoering	51
5.4. Kosten en besparingen	51
5.5. Verwachte effecten	53
5.6. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie	54
Bijlage A: Geïnterviewde personen	56

1. Inleiding

1.1. Introductie

VNG heeft op verzoek van de bovenregionale stuurgroep Jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West een impactanalyse uitgevoerd naar de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus zoals die door de stuur- en werkgroep ontwikkeld zijn en worden.

VNG Realisatie heeft deze uitvoeringstoets uitgevoerd, in de periode van juni tot en met september 2020.

Dit hoofdstuk schetst de hoofdlijnen van de plannen, de onderzoeksvragen voor deze impactanalyse en het gevolgde proces om te komen tot beantwoording van deze vragen.

1.2. De doorontwikkeling van jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West

Voor de jeugdhulp plus is Nederland opgedeeld in vijf zorggebieden of landsdelen, waarvan landsdeel Zuid-West er één is. Binnen landsdeel Zuid-West zijn een stuurgroep en werkgroep gevormd (bovenregionaal, voor de vijf jeugdhulpregio's die binnen het landsdeel vallen), die plannen ontwikkelen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus.

Aanleiding voor de plannen is het ketenbrede beeld dat het in de huidige situatie te vaak voorkomt dat een jongere in een gesloten plaatsing terecht komen, terwijl deze jongere beter geholpen zou zijn met een ander (niet gesloten) aanbod. De plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus kennen twee sporen, die parallel ontwikkeld worden:

- Opbouw van nieuwe alternatieve vormen van jeugdhulp plus, waarbij de jongere zoveel mogelijk in of dichtbij de eigen thuissituatie hulp ontvangt;
- Afbouw van het aantal gesloten plaatsen van 235 naar 100 in 2024.

De stuur- en werkgroep hebben enkele thema's benoemd die nader uitgewerkt worden. Ook worden enkele pilots voorbereid. De stuurgroep heeft de VNG gevraagd een impactanalyse uit te voeren op de plannen voor de doorontwikkeling, om de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten en andere partijen in kaart te brengen. VNG Realisatie heeft deze impactanalyse uitgevoerd.

1.3. Vraagstelling

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn¹:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente/jeugdhulpregio door de huidige plannen voor de doorontwikkeling van Jeugdhulp plus?

¹ Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringstoets en/of impactanalyse worden beantwoord (zie ook het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken).

2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie/jeugdhulpregio?²
3. Is de gemeente/jeugdhulpregio voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparing voor de uitvoering bij de gemeente/jeugdhulpregio zijn aan deze doorontwikkeling verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de huidige plannen voor de doorontwikkeling en op welke wijze kan gemonitord worden of de gewenste effecten ook gerealiseerd worden?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden (onder andere ten aanzien van wet- en regelgeving) en risico's, zowel specifiek voor gemeenten/jeugdhulpregio's in landsdeel Zuid-West als meer in generieke zin voor de andere landsdelen?

1.4. Onderzoeksopzet

Voor het uitvoeren van de impactanalyse is gebruik gemaakt van de methodiek met bijbehorend analysekader die VNG Realisatie hanteert voor het doen van impactanalyses. Om te komen tot de bevindingen zoals die er nu liggen, zijn de volgende stappen gezet:

1. Deskresearch op basis van onder andere de plannen zoals deze in verschillende documenten en presentaties zijn uitgewerkt door de stuur- en werkgroep en onderzoeken en rapportages over de huidige inrichting en cijfers van jeugdhulp plus.
2. Interviews met 12 gemeenten en regionale organisaties, verspreid over de vijf jeugdzorgregio's binnen landsdeel Zuid-West.
3. Interviews met 2 aanbieders van jeugdhulp plus.
4. Interviews met 2 gecertificeerde instellingen.
5. Interview met enkele ervaringsdeskundige jongeren.
6. Bespreking van eerste bevindingen met de begeleidingscommissie.
7. Opstellen van de conceptrapportage.
8. Klankbordbijeenkomst om de onderzoeksresultaten te valideren.
9. Interview met een aanbieder uit een ander landsdeel.
10. Review van de conceptrapportage door de geïnterviewden.
11. Bespreking van de rapportage in de begeleidingscommissie.
12. Oplevering eindrapportage.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende personen:

- Ingrid Vriezen (procesleider doorontwikkeling jeugdhulp plus landsdeel Zuid-West)
- Karin Noordanus (Gemeente Rotterdam)
- Xavérie Coppens (Gemeente Den Haag)
- Curtis de Roo (Jeugdbescherming West)
- Vivianne Ooms (Schakenbosch)
- Geert Schipaanboord (VNG)

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie beschreven met betrekking tot jeugdhulp plus. Ook worden de knelpunten beschreven die in de huidige situatie ervaren worden en die aanleiding zijn voor de plannen van de bovenregionale stuur- en werkgroep.

² Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting)

In hoofdstuk 3 worden de plannen van de bovenregionale stuur- en werkgroep beschreven om te komen tot de gewenste nieuwe situatie.

In hoofdstuk 4 worden de consequenties van de plannen voor de uitvoering bij de verschillende ketenpartners beschreven. Ook worden hier de belangrijkste aandachtspunten, risico's en randvoorwaarden geschetst.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies van deze impactanalyse beschreven.

2. Jeugdhulp plus in de huidige situatie

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de jeugdhulp plus momenteel georganiseerd is.

In paragraaf 2.2 wordt de algemene landelijke situatie beschreven en worden enkele landelijke cijfers gegeven.

In paragraaf 2.3 wordt ingezoomd op de situatie in landsdeel Zuid-West en wordt een beschrijving gegeven van de verschillende ketenpartners die een rol spelen in de jeugdhulp plus. Ook worden hier enkele cijfers en trends geschetst voor het landsdeel.

In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste knelpunten in de huidige situatie geschetst, die aanleiding vormen voor de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus.

2.2. Definitie en huidige werkwijze van jeugdhulp plus

2.2.1. Definitie

Jeugdzorg Nederland geeft de volgende definitie van jeugdhulp plus³:

“Jeugdzorg^{Plus} is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Zonder behandeling vormen zij een risico voor zichzelf of hun omgeving.”

Het doel van jeugdhulp plus is om “een dusdanige gedragsverandering te realiseren dat de jongere weer kan participeren in de maatschappij. De jongere kan na behandeling in de Jeugdzorg^{Plus} -instelling, verder behandeld worden in een open voorziening of thuis. Jeugdzorg^{Plus} wordt zo kort als nodig en zo lang als noodzakelijk opgelegd. Iedere jongere in een Jeugdzorg^{Plus} -instelling krijgt een hulpverleningsplan. Hierin kunnen, in het belang van de behandeling, beperkende maatregelen staan. Zo kan bepaald worden dat een jongere beperkt zijn telefoon of andere communicatiemiddelen mag gebruiken.”

Voor jeugdhulp plus is een machtiging gesloten jeugdhulp nodig, die door de kinderrechter afgegeven wordt. Een verzoek voor een dergelijke machtiging kan door verschillende partijen ingediend worden: een gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, een gecertificeerde instelling (GI) of de Officier van Justitie. De machtiging gesloten jeugdhulp is gekoppeld aan opname in een instelling voor gesloten jeugdhulp, niet aan de aard of intensiteit van de hulp. Dit betekent dat jeugdhulp plus op basis van een machtiging gesloten jeugdhulp altijd in een gesloten setting geboden moet worden.

Naast de machtiging gesloten jeugdhulp is er ook een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp. Hiermee kan de jongere met een aanbod buiten de gesloten setting geholpen worden, onder specifieke voorwaarden waaraan de jongere zich heeft te houden. Als het de jongere niet lukt om zich aan de voorwaarden die in deze voorwaardelijke machtiging staan te houden, dan kan alsnog gekozen worden voor behandeling in een gesloten setting.

³ Jeugdzorg Nederland, *Factsheet Jeugdzorg^{Plus} – Plaatsings- en uitstroomgegevens 2019*

2.2.2. Betrokken partijen

In de keten van jeugdhulp plus zijn diverse partijen betrokken.

Gemeenten zijn per 2015 verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Dit betekent dat de beleids- en financiële verantwoordelijkheid voor het geheel van de jeugdhulp bij individuele gemeenten ligt. Ook de toegang is lokaal, op het niveau van de individuele gemeente, georganiseerd. De wijze waarop de toegang is ingericht kan wel per gemeente verschillend zijn. De toegang kan bijvoorbeeld bij wijkteams of Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) belegd zijn. Deze organisaties kunnen onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie, maar ook in een aparte stichting ondergebracht zijn. Medewerkers in de toegang kunnen in dienst zijn bij de gemeente, maar ook gedetacheerd zijn vanuit bijvoorbeeld aanbieders.

Een aantal taken hebben gemeenten op het niveau van de **jeugdzorgregio** georganiseerd. Nederland is ingedeeld in 42 jeugdzorgregio's. Onder andere de inkoop van jeugdhulp, ook van jeugdhulp plus, is op regionaal niveau georganiseerd.

Een verzoek voor een machtiging gesloten jeugdhulp, op basis waarvan een jongere in de gesloten jeugdhulp geplaatst kan worden, kan vanuit verschillende partijen komen. De gemeente kan een dergelijk verzoek indienen, maar ook de **Raad voor de Kinderbescherming**, een **GI** of de **Officier van Justitie**. Het verzoek wordt door de **kinderrechter** beoordeeld. Deze besluit of er een machtiging gesloten jeugdhulp afgegeven wordt.

Zodra er een machtiging gesloten jeugdhulp is, wordt de toewijzing en plaatsing van de jongere gecoördineerd door een **gecertificeerde instelling (GI)**. Landelijk zijn 16 instellingen aangewezen als GI⁴. Zij nemen hiermee de verantwoordelijkheid voor de jongere gedurende het traject van jeugdhulp plus over van de gemeente.

Jongeren kunnen bij een beperkt aantal **aanbieders van gesloten jeugdhulp** geplaatst worden. Landelijk zijn er 11 geregistreerde aanbieders voor gesloten jeugdhulp (soms met meerdere locaties)⁵.

Naast de aanbieders van gesloten jeugdhulp zijn er diverse **andere aanbieders** van verschillende vormen van jeugdhulp, die voorafgaand aan en aansluitend op een traject van gesloten jeugdhulp een belangrijke rol spelen.

Tenslotte spelen uiteraard **jongeren zelf** en het **gezin of 'systeem'** waar zij uit komen een belangrijke rol in het hele traject. Jeugdhulp plus is weliswaar een maatregel die door de rechter wordt opgelegd, maar de wijze waarop jongeren en hun ouders of verzorgers betrokken zijn of worden en hoe zij zich opstellen kan van grote invloed zijn op het traject. Dit is ook een belangrijk element met het oog op de doorontwikkeling, zoals later zal blijken.

⁴ Zie <https://www.jeugdzorgnederland.nl/onze-leden/>

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/geslotenjeugdhulp>

2.2.3. Landelijke cijfers en trends

De jeugdhulp is grotendeels georganiseerd op het niveau van de gemeente (lokaal) of van de jeugdhulpregio (regionaal). Voor de jeugdhulp plus is de plaatsingscoördinatie bovenregionaal georganiseerd in vijf zorggebieden of landsdelen:

- Landsdeel Zuid-West, bestaande uit de provincie Zuid-Holland
- Landsdeel Noord-West, bestaande uit de provincies Noord-Holland en Utrecht
- Landsdeel Noord, bestaande uit de provincies Friesland, Groningen en Drenthe
- Landsdeel Oost, bestaande uit de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel
- Landsdeel Zuid, bestaande uit de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg

Elk landsdeel bestaat uit een aantal van de 42 jeugdzorgregio's en (daarbinnen) een aantal gemeenten. De samenwerking tussen gemeenten en regio's op bovenregionaal niveau is verschillend per landsdeel. De verdeling van het aantal gemeenten, inwoners, jongeren en plaatsingen van jeugdhulp plus per landsdeel ziet er als volgt uit:

Landsdeel	Aantal gemeenten*	Aantal inwoners*	Aantal jongeren 12-18 jaar**	Aantal plaatsingen jeugdhulp plus naar zorggebied aanmelder (2019)**
Zuid-West	52	3.708.696	252.726	516
Noord-West	73	4.234.361	285.646	354
Noord	42	1.729.505	124.298	140
Oost	82	3.671.379	278.245	304
Zuid	106	4.063.644	274.059	366
Totaal	355	17.407.585	1.214.974	1.680

* Bron: CBS, cijfers per 1 januari 2020

** Bron: Jeugdzorg Nederland, Factsheet Jeugdzorg plus – plaatsings- en uitstroomgegevens 2019

Het aantal plaatsingen gaat over het aantal jongeren dat gedurende een jaar geplaatst is in de jeugdhulp plus. Dit is dus niet hetzelfde als het aantal plaatsen (als een traject korter dan een jaar duurt, dan kunnen voor één plek in een jaar meerdere plaatsingen voorkomen). Het aantal plaatsingen in jeugdhulp plus fluctueert. Van 2015 tot 2017 was landelijk een stijging in het aantal plaatsingen te zien, vanaf 2017 daalt het aantal plaatsingen. Per landsdeel zijn hier verschillen te zien:

Landsdeel	2015	2016	2017	2018	2019
Zuid-West	445	518	564	461	516
Noord-West	396	424	447	407	354
Noord	198	220	215	180	140
Oost	221	235	290	294	304
Zuid	391	420	408	376	366
Totaal	1.651	1.817	1.924	1.718	1.680

Bron: Jeugdzorg Nederland, Factsheet Jeugdzorg plus – plaatsings- en uitstroomgegevens 2019

Zoals uit deze cijfers blijkt, volgt landsdeel Noord-West de landelijke ontwikkeling. In de landsdelen Noord en Zuid is de daling al een jaar eerder, vanaf 2016, ingezet. Landsdeel Zuid-West volgde de landelijk trend tot en met 2018, maar liet in 2019 weer een stijging van het aantal plaatsingen zien. In landsdeel Oost is over de periode 2015-2019 jaarlijks een stijging van het aantal plaatsingen te zien.

2.3. Jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West

2.3.1. Kenmerken van landsdeel Zuid-West

Landsdeel Zuid-West wijkt op een aantal aspecten af van de overige landsdelen. Qua oppervlakte is Zuid-West het kleinste landsdeel: het beslaat alleen de provincie Zuid-Holland. Dat dit niet blijkt uit het inwoneraantal, komt doordat landsdeel Zuid-West een gebied is met een sterk stedelijk karakter, met Rotterdam en Den Haag als grootste steden. Qua aantal inwoners en specifiek qua aantal jongeren is Zuid-West vergelijkbaar met de andere landsdelen (alleen Noord zit beduidend lager), maar het aantal plaatsingen in jeugdhulp plus ligt in Zuid-West beduidend hoger dan in de andere landsdelen. Het stedelijke karakter en de sociale structuur van het landsdeel verklaren voor een groot deel dit verschil.

2.3.2. Betrokken partijen

Binnen het landsdeel Zuid-West spelen verschillende partijen een rol bij de jeugdhulp plus, waarvan een deel ook betrokken is in de bovenregionale stuur- en werkgroep voor de doorontwikkeling.

Zoals uit de landelijke cijfers bleek, bestaat het landsdeel Zuid-West uit 52 gemeenten. Deze gemeenten zijn verdeeld over 5 jeugdzorgregio's. Elk van deze regio's heeft ook een regionale organisatie die (in ieder geval) verantwoordelijk is voor de inkoop van de jeugdhulp en het contractmanagement:

Haaglanden	Holland-Rijnland	Midden-Holland	Rijnmond	Zuid-Holland-Zuid
Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden	TWO Jeugdhulp	Afdeling RDS (gemeente Gouda)	Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR)	Serviceorganisatie Jeugd ZHZ
Den Haag	Leiden	Gouda	Rotterdam	Dordrecht
Zoetermeer	Alphen aan den Rijn	Krimpenerwaard	Nissewaard	Hoeksche Waard
Westland	Katwijk	Zuidplas	Schiedam	Zwijndrecht
Delft	Noordwijk	Bodegraven-Reeuwijk	Vlaardingen	Molenlanden
Leidschendam-Voorburg	Teylingen	Waddinxveen	Capelle aan den IJssel	Gorinchem
Pijnacker-Nootdorp	Nieuwkoop		Lansingerland	Papendrecht
Rijswijk	Kaag en Braassem		Goeree-Overflakkee	Hendrik-Ido-Ambacht

Wassenaar	Leiderdorp		Barendrecht	Sliedrecht
Voorschoten	Oegstgeest		Ridderkerk	Alblasserdam
Midden-Delfland	Lisse		Hellevoetsluis	Hardinxveld-Giessendam
	Hillegom		Maassluis	
	Zoeterwoude		Krimpen aan den IJssel	
			Albrandswaard	
			Brielle	
			Westvoorne	

Vanuit elke regio zijn één of meerdere gemeenten vertegenwoordigd in de bovenregionale stuur- en werkgroep voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus

Binnen landsdeel Zuid-West zijn verschillende GI's die een rol spelen bij de toewijzing en plaatsing van jeugdhulp plus. De belangrijkste zijn Jeugdbescherming West (JB West) en Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR). Daarnaast zijn ook de William Schrikker Groep en het Leger des Heils in landsdeel Zuid-West actief. De plaatsingscoördinatie voor het gehele landsdeel wordt gedaan door JB West. JB West en JBRR zijn ook in de bovenregionale stuur- en werkgroep voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus vertegenwoordigd.

De belangrijkste aanbieders van gesloten jeugdhulp in landsdeel Zuid-West, met vestigingen binnen het landsdeel, zijn Horizon en Schakenbosch. Beide aanbieders zijn vertegenwoordigd in de bovenregionale stuur- en werkgroep voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus.

2.3.3. Cijfers en trends voor landsdeel Zuid-West

De jeugdzorgregio's binnen landsdeel Zuid-West zijn verschillend qua omvang en ook qua aantallen plaatsingen in jeugdhulp plus:

Jeugdzorgregio	Aantal gemeenten*	Aantal inwoners*	Aantal plaatsingen jeugdhulp plus (2019)**
Rijnmond	15	1.323.434	150
Haaglanden	10	1.142.627	149
Midden-Holland	5	237.794	27
Holland-Rijnland	12	545.470	43
Zuid-Holland-Zuid	10	459.371	30
Overige gemeenten ⁶	n.v.t.	n.v.t.	40
Totaal	52	3.708.696	439⁷

* Bron: CBS, cijfers per 1 januari 2020

** Bron: JB West, Jaarrapportage plaatsingscoördinatie Zuid West 2019

Ook onder individuele gemeenten is een groot verschil in het aantal plaatsingen dat per jaar voorkomt:

Aantal plaatsingen in 2019	Aantal gemeenten ⁸
0	6
1-5	28
6-10	11
Meer dan 10	7

De Jaarrapportage plaatsingscoördinatie Zuid West 2019 van JB West laat nog enkele relevante cijfers en trends zien:

- Van de plaatsingen die in 2019 werden gedaan in landsdeel Zuid-West betrof 72% een urgente plaatsing en 28% een reguliere plaatsing. Het percentage urgente plaatsingen ligt hiermee iets lager dan in 2018 (74%), maar een stuk hoger dan in 2017 (65%).
- Van de 439 plaatsingen waren er 300 (68%) nieuwe plaatsingen, 106 (24%) hernieuwde plaatsingen (dat wil zeggen na een eerder afgerond traject in jeugdhulp plus) en 33 (8%)

⁶ Hierbij gaat het om jongeren die wel bij het zorggebied Zuid-West horen, maar een gemeente van herkomst hebben die niet bij het landsdeel Zuid-West hoort. Dit zijn bijvoorbeeld jongeren met een voogddijmaatregel die geplaatst zijn in een voorziening buiten landsdeel Zuid-West, jongeren vanuit Caribisch Nederland of jongeren zonder verblijfsstatus.

⁷ Het aantal plaatsingen dat vermeld wordt in de Jaarrapportage plaatsingscoördinatie Zuid West 2019 van JB West (439) wijkt af van het aantal dat genoemd wordt in de Factsheet Jeugdzorg plus – plaatsings- en uitstroomgegevens 2019 van Jeugdzorg Nederland (516). Dit verschil wordt veroorzaakt door een andere definitie die door JB West wordt gehanteerd. In de cijfers van Jeugdzorg Nederland worden overplaatsingen meegeteld in het aantal plaatsingen, in de cijfers van JB West worden overplaatsingen niet meegeteld.

⁸ JB West, Jaarrapportage plaatsingscoördinatie Zuid West 2019. De gemeenten met meer dan 10 plaatsingen waren Rotterdam (85 plaatsingen), Den Haag (74), Zoetermeer (24), Leidschendam-Voorburg (19), Gouda (14), Schiedam (14) en Alphen aan den Rijn (11). Dit zijn grotendeels ook de gemeenten met een instelling voor gesloten jeugdhulp binnen hun grenzen. Dit duidt dus op een relatie tussen het hebben van een instelling binnen de gemeentegrenzen en het aantal plaatsingen.

hernieuwde plaatsingen na onttrekking (dat wil zeggen nadat een jongere eerder tijdens een traject in jeugdhulp plus onttrokken is, voor een periode van langer dan 14 maanden).

- De meeste jongeren die geplaatst werden, verbleven voor hun plaatsing in de thuissituatie, met of zonder jeugdhulp (41% van de nieuwe plaatsingen, 32% van de hernieuwde plaatsingen) of in een open residentiële voorziening (35% van de nieuwe plaatsingen, 46% van de hernieuwde plaatsingen).
- Bijna de helft van de jongeren die in 2019 geplaatst zijn (45%) was 16 tot 18 jaar oud. Dit percentage ligt gelijk aan dat in 2018, maar beduidend lager dan in 2017, toen 57% van de jongeren die geplaatst werd tussen de 16 en 18 jaar oud was.
- De meeste trajecten hadden een doorlooptijd van minder dan 12 maanden (83%). Het percentage trajecten dat langer dan 12 maanden duurt loopt in de afgelopen jaren wel iets op, van 13% in 2017, naar 15% in 2018, naar 17% in 2019.
- Na uitstroom uit gesloten jeugdhulp werden de meeste jongeren geplaatst in een voorziening voor residentiële enkelvoudige jeugd- en opvoedhulp (34%) of thuis bij eigen ouders of in het netwerk van het gezin (31%).

Naast het aantal plaatsingen is ook het aantal jongeren dat 'in zorg' is op een bepaald moment interessant. De Jaarrapportage plaatsingscoördinatie Zuid West 2019 van JB West laat zien dat de gemiddelde bezetting in landsdeel Zuid-West in 2019 net onder de 300 lag, als volgt verspreid over de verschillende jeugdzorgregio's:

Regio	1-1-2019	1-4-2019	1-7-2019	1-10-2019	1-1-2020
Rijnmond	90	104	99	93	94
Haaglanden	116	108	108	112	110
Midden-Holland	22	18	23	23	20
Holland-Rijnland	21	28	24	26	30
Zuid-Holland-Zuid	24	26	25	23	20
Overige gemeenten	5	12	13	17	22
Totaal	278	296	292	294	296

In 2019 ligt de gemiddelde bezetting vrij constant net onder de 300, uit recentere cijfers blijkt dat de bezetting in de eerste helft van 2020 gedaald is naar 270 per 1 april 2020 en 250 per 1 juli 2020. Het is nog onduidelijk of deze dalende trend zich zal doorzetten over de rest van 2020.

2.4. Knelpunten in de huidige situatie

2.4.1. Centrale probleem

De verschillende betrokken partijen die in de bovenregionale stuur- en werkgroep vertegenwoordigd zijn, hebben een gedeeld beeld van wat in de huidige situatie niet goed gaat. Dit centrale probleem, waarvoor de plannen van de bovenregionale stuur- en werkgroep een oplossing moeten bieden, kan als volgt geformuleerd worden:

Teveel jongeren komen in de gesloten jeugdhulp terecht, terwijl zij beter geholpen zouden zijn met een ander aanbod: niet in een gesloten setting en in of dichterbij de thuissituatie.

2.4.2. Knelpunten aan de ‘voorkant’ of ‘achterkant’

Uit de gesprekken die voor deze impactanalyse gevoerd zijn met betrokken partijen, blijkt dat het centrale probleem dat jongeren ‘onnodig’ in de gesloten jeugdhulp geplaatst worden op twee manieren kan ontstaan.

Knelpunt aan de ‘voorkant’: gesloten jeugdhulp als ‘last resort’

Bij jongeren die vanuit de thuissituatie in gesloten jeugdhulp terechtkomen (volgens de hierboven weergegeven cijfers gaat dit om 41% van de nieuwe plaatsingen en 32% van de hernieuwde plaatsingen), komt het volgens de geïnterviewden te vaak voor dat gesloten jeugdhulp als laatste optie wordt ingezet, nadat gebleken is dat andere vormen van jeugdhulp niet afdoende waren. Deze jongeren krijgen vanuit de gemeente, vaak het wijkteam, in eerste instantie een preventief aanbod vanuit het voorveld aangeboden of lichtere vormen van jeugdhulp. Als dit niet toereikend is, dan wordt naar zwaardere vormen van jeugdhulp gekeken. Er is hierbij spraken van ‘stepped care’, waarbij geprobeerd wordt om jongeren zoveel mogelijk met preventieve en lichte vormen van jeugdhulp te helpen en pas als dat onvoldoende blijkt te zijn op te schalen naar zwaardere vormen.

Voor de jongeren waar het in deze impactanalyse over gaat, leidt deze benadering van stepped care in veel gevallen niet tot de beste oplossing. Deze jongeren gaan nu vaak van de ene vorm van jeugdhulp naar de andere, totdat de situatie dermate escaleert dat alleen gesloten jeugdhulp nog als optie overblijft: gesloten jeugdzorg als ‘last resort’ zoals het in enkele interviews werd genoemd. In veel van dit soort situaties worden jongeren bovendien vanuit crisissituaties in gesloten jeugdzorg geplaatst, waardoor het op dat moment ook vaak ontbreekt aan tijd voor een goede gezamenlijke afweging. Het percentage van 72% urgente plaatsingen in 2019, dat in de Jaarrapportage plaatsingscoördinatie van JB West genoemd wordt, is in dit verband ook veelzeggend.

Waar het in deze situaties aan ontbreekt, volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van de ketenpartners, is ‘matched care’ in plaats van ‘stepped care’. Voor deze jongeren zou in een eerder stadium gekeken moeten worden, met inzet van de juiste expertise, wat een passend aanbod is. Dit passende aanbod kan ook gelijk inzet van zwaardere zorg zijn, en zelfs ook in een gesloten setting. De verwachting is dat als in een eerder stadium een goede inschatting van passende zorg (‘matched care’) gemaakt wordt, deze zorg dan ook effectiever is en trajecten mogelijk korter hoeven te duren. Verdere escalatie van de situatie van de jongere kan hierdoor mogelijk in een vroegtijdig stadium voorkomen worden.

Knelpunt aan de ‘achterkant’: gesloten jeugdhulp ‘bij gebrek aan beter’

De tweede reden waardoor jongeren ‘onnodig’ in de gesloten jeugdhulp terechtkomen, heeft te maken met de huidige situatie rond uit- en doorstroom. Als jongeren uit een intensief behandeltraject komen, dan is na uitstroom behoefte aan een passend vervolgaanbod. In veel gevallen ontbreekt een dergelijk aanbod of is dit aanbod niet tijds beschikbaar. In deze situaties komt het voor dat gekozen wordt voor gesloten jeugdhulp. Dit is dan, in de woorden van enkele geïnterviewden, een keuze voor gesloten jeugdhulp ‘bij gebrek aan beter’.

In deze situaties ontbreekt het volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van de diverse ketenpartners aan een passend vervolgaanbod, dat aansluit op de behoeften van deze jongeren. Een goede doorstroom is hierdoor niet mogelijk.

2.4.3. Knelpunten in het aanbod

In de huidige situatie ontbreekt het volgens veel partijen aan een passend aanbod, als alternatief voor gesloten jeugdhulp. Zoals hierboven beschreven is dit passende aanbod nodig om te zorgen voor een goede doorstroom van jongeren die uit een traject van intensieve behandeling komen, maar ook om meer aan de voorkant direct passende zorg (matched care) te kunnen aanbieden. Het ontbreken van een passend aanbod in de huidige situatie heeft volgens de geïnterviewden twee redenen.

Passend aanbod dat ontbreekt

In sommige gevallen ontbreekt het volgens de geïnterviewden aan een passend aanbod, omdat het aanbod in de vorm die in een bepaalde situatie of voor een doelgroep met een specifieke problematiek nodig is simpelweg (nog) niet bestaat. Er is als het ware een gat tussen de verschillende vormen van lichtere (vaak ambulante) jeugdhulp enerzijds en gesloten jeugdhulp anderzijds. Om dit gat op te vullen moeten nieuwe vormen van aanbod ontwikkeld worden, zodat er een betere aansluiting ontstaat tussen de verschillende vormen van jeugdhulp die momenteel aangeboden worden.

Passend aanbod dat niet bijtijds beschikbaar is

In andere gevallen bestaat het benodigde aanbod wel, maar is het niet bijtijds beschikbaar. Jongeren komen hierdoor op een wachtlijst te staan. Als de wachttijd voor de jongere te lang wordt, dan wel als de situatie van de jongere om een urgente ingreep vraagt, dan wordt gekeken naar een andere oplossing, als 'second best'. In deze situaties wordt dan soms voor gesloten jeugdhulp gekozen. Meer capaciteit bij deze alternatieve vormen van hulp kan in deze gevallen een oplossing bieden, omdat de passende hulp hierdoor in meer gevallen bijtijds beschikbaar is.

2.4.4. Knelpunten op organisatie- en individueel niveau

De knelpunten in de huidige situatie hebben niet alleen te maken met het aanbod dat onvoldoende aanwezig of beschikbaar is. Ook andere factoren spelen hierin een rol.

Gebrek aan verbinding en samenwerking tussen ketenpartners

Op organisatieniveau ontbreekt het volgens verschillende geïnterviewden aan verbinding en samenwerking tussen ketenpartners. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven welke partijen een rol hebben bij jeugdhulp plus: gemeenten, regionale (inkoop)organisaties, GI's en aanbieders. In de huidige praktijk ontbreekt het tussen deze verschillende partijen nog veel aan bekendheid met elkaars expertise en werkwijze, maar ook aan onderling begrip en vertrouwen. Partijen werken nog veel vanuit hun eigen rol en takenpakket. Ook verschillende organisatiebelangen en -perspectieven kunnen, zowel op ambtelijk/organisatieniveau als op bestuurlijk niveau, belemmerend werken voor het zoeken naar nieuwe oplossingen. Hier is wenselijk dat partijen meer interdisciplinair gezamenlijk gaan samenwerken, vanuit een ketenbrede opgave en het ketenbrede belang.

Gebrek aan durf en comfort bij individuele medewerkers om patronen te doorbreken

Op individueel niveau ontbreekt het volgens veel geïnterviewden aan durf om afwijkende keuzes te maken. Vanuit de huidige wijze waarop het speelveld van de (gesloten) jeugdhulp is ingericht, hebben medewerkers (medewerkers van lokale teams, verwijzers bij GI's en behandelaars) snel de neiging om te handelen volgens de gebruikelijke en bekende werkwijze. In deze werkwijze zijn

soms patronen ingesleten die maken dat jongeren te snel in gesloten jeugdzorg geplaatst worden, ook als dat niet de meest passende vorm voor de betreffende jongere is. Om deze patronen te doorbreken, moeten medewerkers het lef hebben om afwijkende keuzes te maken. Dit vraagt dat medewerkers vertrouwen op hun expertise en beoordelingsvermogen en soms tegen de mening of inschatting van hun collega's in moeten gaan, maar ook de verantwoordelijkheid moeten durven nemen om een jongere niet in een gesloten setting te plaatsen. Op individueel niveau schort het hier volgens veel geïnterviewden nog vaak aan, bij verschillende partijen in de keten.

Machtiging gesloten jeugdhulp geeft meer mogelijkheden dan behandeling in een open setting

In de huidige situatie geeft de machtiging gesloten jeugdhulp waarmee een jongere in een gesloten setting geplaatst wordt naast de geslotenheid zelf nog extra mogelijkheden. Met deze machtiging kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen genomen worden, zoals het beperken van het telefoongebruik van een jongere (denk hierbij aan loverboy problemen), maar ook het doen van urinecontroles op gezette tijden (bijvoorbeeld bij drugsgebruik). Op dit moment bestaat hiervoor geen passend alternatief buiten de gesloten setting. Om behandeling en begeleiding buiten geslotenheid en dichterbij de leefomgeving van de jongere organiseren zal hiervoor een oplossing moeten komen.

2.4.5. Knelpunten vanuit het perspectief van ervaringsdeskundige jongeren

Voor deze impactanalyse zijn enkele ervaringsdeskundige jongeren geïnterviewd. Deze jongeren hebben, vanuit hun eigen perspectief, ook enkele zaken genoemd die voor hen van belang zijn voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. Deze onderwerpen sluiten deels aan bij de reeds genoemde knelpunten en bij de ambities van de bovenregionale stuur- en werkgroep, maar worden door de jongeren ook in een eigen perspectief geplaatst.

Maatwerk

De ervaringsdeskundige jongeren geven aan dat voor jongeren in jeugdhulp plus cruciaal is dat maatwerk geboden wordt. Zij zien als nadeel van de huidige jeugdhulp plus dat jongeren vaak in groepen worden geplaatst waar leeftijdsverschillen te groot zijn of waar onvoldoende gekeken wordt naar hoe de achtergrond en problematiek van de verschillende jongeren elkaar kunnen beïnvloeden. Bij de plaatsing van jongeren zou beter gekeken moeten worden naar de behoeften van een individuele jongere, zodat zoveel mogelijk maatwerk geleverd kan worden. Kleinschalige voorzieningen of andere alternatieve vormen kunnen bijdragen aan het bieden van meer maatwerk.

Continuïteit in onderwijs

Jongeren die in jeugdhulp plus geplaatst worden, zijn vaak nog volop in ontwikkeling. Zij zitten vaak in een leeftijdsfase (16 tot 18 jaar) waarin zij bezig zijn met de afronding van het voortgezet onderwijs. Als in het jeugdhulp plus traject onvoldoende aandacht is voor de continuïteit van het onderwijs, dan kan dat grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de jongere. In de huidige situatie is het onderwijsaanbod vaak smal, wat kan betekenen dat de jongere over moet stappen op een ander (lager) onderwijsniveau. Bij de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus is daarom van belang dat er een passend onderwijsaanbod is voor elke jongere. Dit betekent dat de jongere onderwijs moet kunnen volgen op zijn eigen niveau. Het betekent ook dat er een goede verbinding moet zijn met de school van herkomst van de jongere, zodat de overgang van de school van herkomst naar de jeugdhulp plus en daarna weer terug zo soepel mogelijk verloopt.

Van probleemgericht naar oplossingsgericht

De ervaringsdeskundige jongeren geven aan dat de huidige jeugdhulp plus in hun ogen teveel gericht is op het wegnemen van het probleem van de jongere. De jongere wordt uit zijn eigen omgeving gehaald, omdat daar teveel problemen zijn ontstaan. Het leven van de jongere wordt, in de ogen van de geïnterviewde jongeren, even 'on hold' gezet. Deze doorbreking van de bestaande situatie van de jongere is in veel gevallen ook nodig, maar de geïnterviewde jongeren vinden dat er daarnaast meer aandacht zou moeten zijn voor het werken aan oplossingen. Dit werken in oplossingen heeft verschillende fasen.

Ten eerste is van belang dat in de basisbehoeften van de jongere wordt voorzien. Bij veel jongeren ligt aan de basis van de problematiek een gebrek aan veiligheid en geborgenheid. Het is belangrijk dat dit gevoel van veiligheid en geborgenheid weer hersteld wordt.

Vervolgens kan, vanuit de talenten en kwaliteiten van de jongere, gewerkt worden aan een nieuw perspectief. Gedurende het jeugdhulp plus traject zou meer oog moeten zijn voor de talenten en kwaliteiten van de individuele jongere, om van daaruit te werken aan de toekomst en weg te komen bij de nadruk die vaak teveel ligt op de problemen die hebben veroorzaakt dat de jongere in jeugdhulp plus terechtgekomen is.

Tenslotte is van belang dat de jongere wordt voorbereid op terugkeer in de maatschappij. De geïnterviewde jongeren geven aan dat het jeugdhulp plus traject in de huidige situatie een (vaak terechte) onderbreking is van het leven van de jongere, maar dat de jongere te weinig voorbereid wordt op de terugkeer in het 'gewone leven' na het jeugdhulp plus traject. Dit is van belang, om te voorkomen dat de jongere na uitstroom weer snel terugvalt in zijn 'oude leven'.

Jongeren betrekken en 'eigenaar' maken

De geïnterviewde jongeren zijn van mening dat er in de huidige situatie teveel over jongeren gesproken wordt, zonder dat zij hier zelf bij betrokken worden. Zij roepen op om jongeren meer te betrekken bij hun behandeling, zodat meer aangesloten kan worden bij hun behoeften, talenten en kwaliteiten. Door jongeren meer eigenaar te maken van hun eigen behandelplan, wordt hun motivatie ook vergroot om zich zelf optimaal in te zetten voor een succesvolle behandeling en een geslaagde terugkeer in de maatschappij.

3. De plannen voor doorontwikkeling van jeugdhulp plus

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de plannen van de bovenregionale stuur- en werkgroep beschreven voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West.

In paragraaf 3.2 wordt de ambitie beschreven die ten grondslag ligt aan de plannen.

In paragraaf 3.3 wordt vervolgens de beweging beschreven die de plannen moeten realiseren, van opbouw en afschaling in balans.

Paragraaf 3.4 beschrijft vervolgens de verschillende thema's die de stuur- en werkgroep willen uitwerken om invulling te geven aan de beoogde beweging.

Momenteel worden ook enkele pilots voorbereid. Deze worden in paragraaf 3.5 beschreven.

Paragraaf 3.6 gaat tot slot in op de mogelijke opschaalbaarheid van de plannen naar andere landsdelen.

3.2. Ambitie

In 2016 heeft het landsdeel een visie voor jeugdhulp plus opgesteld, onder de titel 'Open tenzij'. In deze visie zijn de volgende hoofddoelen of ambities geformuleerd:

1. Wij verbeteren de zorg voor jeugdigen die tijdelijk dwang nodig hebben, hiermee versterken wij het open en ontwikkelingsgerichte klimaat waarbij het perspectief van de jeugdige centraal staat.
2. Herdefiniëren van de gesloten jeugdhulp, waarbij de ambitie is dat de gesloten plaatsen in 2024 voor het landsdeel Zuidwest via een beweging van opbouw van 235⁹ naar 100 wordt afgebouwd, waarna de focus op nul gaat.
3. Het onderwijsperspectief van de jeugdige blijft het uitgangspunt wanneer een jeugdige in de jeugdhulp verblijft en is daarmee onderdeel van het hele jeugdhulptraject.
4. Ten aanzien van de veiligheid en mate van bescherming van jeugdige en de omgeving van jeugdhulpplusvoorziening zijn er afspraken tussen de 'driehoek', de jeugdhulpplusvoorziening en de verwijzende instelling over o.a. het delen van informatie en maatschappelijke beeldvorming. Het perspectief van de jeugdige is hierin leidend.
5. Wij sluiten ons aan bij 'de beweging van 0' en het VNG-statement best passende zorg.

Deze ambitie is een antwoord op het centrale probleem dat in de huidige situatie ervaren wordt en dat in het vorige hoofdstuk beschreven is. Op basis van deze ambitie hebben de stuur- en werkgroep hun plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus uitgewerkt.

⁹ In hoofdstuk 2 zijn de cijfers over 2019 met betrekking tot de gemiddelde bezetting weergegeven. Hieruit bleek dat het gemiddelde aantal plaatsen in 2019 nog tegen de 300 lag. Dit is dus beduidend hoger dan de 235 plaatsen waar in deze hoofddoelen vanuit gegaan wordt. In de eerste helft van 2020 is wel een daling te zien van de gemiddelde bezetting.

3.3. Opbouw en afschaling in balans

De plannen van de bovenregionale stuur- en werkgroep bestaan uit een dubbele beweging van opbouw en afschaling, die in een onderlinge balans gerealiseerd moet worden.

Eenzijds bestaan de plannen uit de opbouw van een nieuw aanbod van gespecialiseerde jeugdhulp. Deze nieuwe vormen moeten het gat opvullen dat nu bestaat tussen lichtere (ambulante) vormen van jeugdhulp en gesloten jeugdhulp. Voor deze nieuwe vormen zijn in de plannen enkele belangrijke uitgangspunten opgesteld¹⁰:

- Ambulantisering van de zorg. Dat wil zeggen dat de zorg naar de verblijfplaats wordt gebracht. Dit kan thuis zijn, maar ook in een pleeggezin, leefgroep, kleinschalige voorziening, dagbehandeling/besteding, open leefgroep.
- Er is sprake van een stabiele woonplek. Dat betekent dat doorplaatsen wordt voorkomen, zodat ongeacht de verblijfplek van de jongere, hij deze als zo thuis mogelijk ervaart.
- Het onderwijsperspectief van de jongere is in alle situaties leidend. Daar waar (nog) geen volledig onderwijs mogelijk is, wordt voorzien in een plan en passend dagprogramma om daar naartoe te groeien.
- Ten aanzien van de veiligheid en mate van bescherming van jeugdige en de omgeving van jeugdhulpplusvoorziening zijn er afspraken tussen de 'driehoek', de jeugdhulpplusvoorziening en de verwijzende instelling over o.a. het delen van informatie en maatschappelijke beeldvorming. Het perspectief van de jeugdige is hierin leidend.

De tweede beweging die onderdeel is van de plannen, is de afschaling van het aantal verblijfsplaatsen voor gesloten jeugdhulp van 235 naar 100 plaatsen in 2024¹¹. Deze beweging sluit aan bij de zogenaamde 'beweging naar 0', maar is een vertaling naar wat per 2024 haalbaar wordt geacht. De beweging van afschaling moet in balans met de beweging van opbouw gerealiseerd worden, omdat de opbouw van nieuwe alternatieven ook ruimte moet bieden voor het afschalen van het aantal gesloten plaatsen.

3.4. Verschillende thema's

De plannen zijn of worden aan de hand van verschillende thema's uitgewerkt. Deze uitwerking wordt door de werkgroep gedaan, al dan niet in subgroepen of samen met andere ketenpartners. De volgende thema's zijn benoemd:

- Regie – invulling van casus- en behandelregie die past bij en optimaal bijdraagt aan de gewenste beweging;
- Ambulante zorg – uitwerking van de mogelijkheden voor ambulantisering van de zorg, waarbij de intrinsieke motivatie van de jongere en zijn systeem een belangrijke randvoorwaarde is en waarin de veiligheid en draagkracht van het systeem goed geborgd worden.

¹⁰ Uit de notitie 'Rapportage Werkgroep Doorontwikkeling Jeugdhulp Plus' dd. 15 januari 2020 en de notitie 'Rapportage Werksessies Doorontwikkeling Jeugdhulp Plus' t.b.v. de stuurgroep van 6 november 2019.

¹¹ Zie onder andere de oplegnotitie 'Rapportage Werkgroep Doorontwikkeling Jeugdhulp Plus' t.b.v. de stuurgroep van 6 november 2019.

- Onderwijs – verkenning, samen met onderwijspartners, hoe het behandelplan en het onderwijsperspectiefplan (OPP) maximaal op elkaar afgestemd kunnen worden, zodat jongeren weer volledig aan het onderwijs kunnen (blijven) deelnemen;
- Veiligheid – afspraken met veiligheidspartners over hoe de veiligheid van de jongere, zijn systeem en de omgeving goed geborgd kunnen worden;
- Inkoop – uitwerking van de werkwijze van inkoop en contractmanagement (door de jeugdzorgregio's) die nodig is voor het ontwikkelen van het gewenste aanbod;
- Vastgoed – uitwerking van de benodigde vastgoedtransitie, onder andere met behulp van de landelijke middelen die hiervoor door het rijk beschikbaar zijn gesteld;
- Normenkader – ontwikkeling van een normenkader dat moet dienen als algemene leidraad over hoe om te gaan met het plaatsen van jongeren in de voorzieningen.

3.5. Pilots

Het is de bedoeling dat er in het najaar van 2020 gestart wordt met drie pilots, om te kijken hoe nieuwe alternatieve vormen van jeugdhulp er in de praktijk uit kunnen zien en welke aandachtspunten of knelpunten hierbij nog naar voren komen. De drie pilots waarmee gestart gaat worden zijn:

- Gezinsopname
- Thuis/pleeggezin
- Kleinschalige voorziening

De uitkomsten van deze impactanalyse kunnen meegenomen worden in deze pilots. Op basis van de uitkomsten van de pilots kunnen de plannen verder aangescherpt en uitgewerkt worden.

3.6. Vergelijkbare ontwikkelingen in andere landsdelen

De uitdagingen die in landsdeel Zuid-West opgepakt worden, spelen ook in de rest van Nederland. Ook in andere delen van het land wordt gezocht naar manieren om de kwaliteit van de (gespecialiseerde) jeugdhulp te verbeteren, betere vormen van hulp te ontwikkelen en het aantal gesloten plaatsingen af te bouwen. Voor deze impactanalyse is een interview gehouden met enkele medewerkers van Via Almata, een aanbieder van jeugdhulp plus het zuiden van het land.

Via Almata is per 1 januari 2020 de enige aanbieder van jeugdhulp plus in de regio's Zeeland, West-Brabant West en West-Brabant Oost. Binnen deze regio's werkt Via Almata, samen met onder andere gemeenten en GI's, aan een vergelijkbare doorontwikkeling als Zuid-West. Via Almata heeft een ontwikkelbudget dat specifiek bedoeld is voor het maken van de doorontwikkeling en heeft in haar meerjarenplan 'Het Huis van Almata' beschreven hoe de aanpak van Via Almata eruitziet. De doorontwikkeling wordt in verschillende projecten en programma's uitgewerkt. In deze rapportage zijn verschillende aandachtspunten en praktijkvoorbeelden van Via Almata verwerkt die relevant kunnen zijn voor de doorontwikkeling in Zuid-West.

3.7. Opschaalbaarheid

De plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus worden primair ontwikkeld voor het landsdeel Zuid-West. De situatie in de jeugdhulp plus is op veel aspecten vergelijkbaar met de situatie in de andere vier landsdelen. Bovendien zijn er spelers (met name aanbieders en GI's) die in meerdere landsdelen actief zijn. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen de landsdelen. Het is daarom interessant om te kijken in hoeverre de plannen die in landsdeel Zuid-West ontwikkeld worden, ook toegepast zouden kunnen worden in andere landsdelen.

Vanuit landsdeel Zuid-West worden reeds gesprekken gevoerd met het Ministerie van VWS, ook om te kijken welke landelijke randvoorwaarden voor de doorontwikkeling nodig zijn. Zo zijn er gesprekken gevoerd over een aanpassing van het wettelijk kader, om ambulantisering van trajecten van jeugdhulp plus mogelijk te maken.

Vanuit het rijk is bovendien incidenteel € 33,5 miljoen (landelijk) beschikbaar gesteld om de zogenoemde vastgoedtransitie te maken: de overgang van de huidige accommodaties gesloten jeugdhulp door sluiting of verbouwing naar meer kleinschalige woonvormen. Momenteel worden de uitgangspunten uitgewerkt voor de verdeling van deze incidentele middelen, waarbij Rotterdam is aangewezen als coördinerende gemeente voor de aanbieders Horizon en Schakenbosch. De VNG is ook door gemeenten gevraagd een coördinerende rol te spelen bij de inzet van deze middelen, zodat de verschillende regio's over de grenzen van landsdelen heen voldoende rekening houden met elkaar in de afbouw. De VNG zal die coördinerende rol gaan vervullen en zal deze impactanalyse ook gebruiken ten bate van andere delen van Nederland.

4. Impact van de plannen

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de impact van de plannen voor gemeenten en andere partijen in de keten. Deze beschrijving van de impact is gebaseerd op documentstudie en gesprekken met verschillende partijen uit de keten.

In paragraaf 4.2 wordt een beschrijving gegeven van het speelveld en de impact die de complexiteit hiervan heeft op de uitvoerbaarheid van de plannen.

Paragraaf 4.3 gaat in op het onderwerp regie en hoe hierin veranderingen nodig zijn als gevolg van de plannen.

In paragraaf 4.4 wordt de impact van de plannen op personeel vlak beschreven.

Paragraaf 4.5 beschrijft de juridische impact van de plannen.

In paragraaf 4.6 wordt beschreven wat de gevolgen zijn van de plannen voor inkoop en contractmanagement.

Paragraaf 4.7 beschrijft de financiële impact van de plannen en de mogelijke kosten en besparingen op kortere en langere termijn.

In paragraaf 4.8 worden tenslotte enkele algemene risico's en randvoorwaarden beschreven die van belang zijn om de plannen succesvol uit te kunnen voeren.

4.2. Een complex speelveld

In hoofdstuk 2 is reeds een feitelijke beschrijving gegeven van het speelveld van jeugdhulp plus, zowel landelijk als op het niveau van landsdeel Zuid-West. Op basis van de gesprekken die voor deze impactanalyse gevoerd zijn, kan een nadere inkleuring van dit speelveld gegeven worden.

4.2.1. Veel verschillen tussen gemeenten en jeugdzorgregio's

Een eerste beeld dat naar voren komt uit de gesprekken is, dat er grote verschillen zitten tussen de vijf jeugdzorgregio's, maar zeker ook tussen de individuele gemeenten. Deze verschillen zitten op verschillende aspecten:

Verschillende aard en grootte

Landsdeel Zuid-West bestaat uit vijf jeugdzorgregio's, die op onderdelen sterk van elkaar verschillen. Aan de ene kant zijn er de regio's Rijnmond en Haaglanden, die een sterk stedelijk karakter hebben en gezamenlijk verantwoordelijk zijn (zie de cijfers uit hoofdstuk 2) voor ongeveer twee derde van het aantal plaatsingen en van de bezetting. Deze aantallen liggen in de andere regio's Midden-Holland, Holland-Rijnland en Zuid-Holland-Zuid een stuk lager. Deze regio's hebben ook gebieden die een beduidend minder stedelijk karakter hebben.

Binnen de jeugdzorgregio's liggen gemeenten van verschillende grootte, variërend van de grote steden Rotterdam en Den Haag tot kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners als Zoeterwoude, Westvoorne of Hardinxveld-Giessendam. Een deel van de gemeenten heeft een sterk stedelijk karakter, maar er zijn ook plattelandsgemeenten die bestaan uit kleine kernen en veel groen. De sociale structuur van de gemeenten verschilt ook: er zijn welvarende en minder welvarende gemeenten, maar ook binnen gemeenten zijn er verschillen tussen wijken of kernen

met meer of minder armoede, hoger of lager opgeleide inwoners et cetera. Bij de ligging van de gemeenten speelt, specifiek met het oog op jeugdhulp plus ook mee, dat de afstand tot de verschillende locatie van aanbieders sterk kan verschillen per gemeente. Er zijn gemeenten met een instelling binnen de gemeentegrenzen, maar ook gemeenten waar de dichtstbijzijnde instelling voor gesloten jeugdhulp op grotere afstand ligt. Dit heeft vaak ook gevolgen, gecombineerd met het aantal plaatsingen dat gemiddeld per jaar in een gemeente voorkomt, voor de mate waarin gemeenten op de hoogte zijn van de werkwijze en de ontwikkelingen in de jeugdhulp plus.

Verschillende inrichting van de toegang

Voor het onderwerp van deze impactanalyse is de wijze waarop gemeenten de toegang tot de jeugdhulp hebben ingericht van belang. Ook hierin verschillen gemeenten onderling.

Veel gemeenten hebben de toegang belegd bij een lokaal team (wijkteam) of bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De medewerkers die in de toegang werkzaam zijn, kunnen in dienst zijn bij de gemeente, maar het kunnen ook medewerkers zijn van aanbieders die gedetacheerd zijn naar het lokale team of CJG.

Bovendien kunnen de lokale teams daadwerkelijk lokaal, dus per gemeente, georganiseerd zijn. Maar het kan ook dat deze teams regionaal georganiseerd zijn. Een voorbeeld hiervan is regio Zuid-Holland-Zuid, waar de jeugdteams onder de Stichting Jeugdteams ZHZ vallen.

Verschillende mate van sturing of regie

Uit de gesprekken die met gemeenten uit het landsdeel gevoerd zijn blijkt, dat de mate waarin vanuit de gemeente wordt gestuurd op casussen verschillend is. Dit hangt deels samen met het hiervoor genoemde punt van de inrichting van de toegang. In sommige gemeenten houden casusregisseurs strak de regie over casussen (zolang de casus ook daadwerkelijk onder de regie van de gemeente valt). In andere gemeenten wordt de regie meer bij aanbieders belegd wordt en is het verloop van individuele casussen voor de gemeente wat meer uit het zicht.

Verschillende visie op en mate van transformatie

De wijze waarop gemeenten aankijken tegen de benodigde transformatie van het sociaal domein in het algemeen en/of de jeugdhulp in het bijzonder, is verschillend. Gemeenten ontwikkelen in dit kader ook verschillende initiatieven en projecten, individueel of op regionaal niveau. Dit punt komt hieronder nog terug.

Verschillende kennis van en betrokkenheid bij de bovenregionale plannen

In de gesprekken bleek dat gemeenten in verschillende mate bekend zijn met de plannen die door de bovenregionale stuur- en werkgroep opgesteld zijn voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. Een deel van de gemeenten is direct vertegenwoordigd in de stuur- en/of werkgroep, andere gemeenten zijn via andere gemeente goed op de hoogte, maar weer andere gemeenten kennen de plannen slechts op hoofdlijnen.

Deze verschillen tussen de gemeenten in landsdeel Zuid-West schetsen de complexiteit van het speelveld, waarbinnen de plannen gerealiseerd moeten worden. Bij de uitwerking van de plannen is het belangrijk dat rekening wordt gehouden met deze verschillen en dat goed gekeken wordt hoe hiermee omgegaan wordt. Dit kan betekenen dat op onderdelen, waar nodig en mogelijk, naar maatwerk wordt gezocht. Het kan echter ook betekenen dat er op onderdelen naar meer afstemming of uniformering gezocht wordt.

Aandachtspunt:

Houd bij de verdere uitwerking van de plannen, waar nodig en mogelijk, rekening met de grote verschillen tussen gemeenten. Dit betekent dat binnen de bovenregionale plannen per deelonderwerp goed gekeken moet worden waar afstemming of uniformering nodig is en waar maatwerk per regio of gemeente gezocht moet worden.

4.2.2. Een uitgebreide en complexe keten

De keten waarbinnen de jeugdhulp plus uitgevoerd wordt, bestaat uit een groot aantal spelers. In hoofdstuk 2 is hier een beschrijving van gegeven, zowel op landelijk niveau als specifiek voor landsdeel Zuid-West. Elk van deze spelers heeft, vanuit de eigen achtergrond en expertise, een specifieke rol en takenpakket binnen de keten. In hoofdstuk 2 is al beschreven dat verschillende partijen momenteel als knelpunt ervaren dat er tussen de verschillende organisaties in de keten te weinig verbinding en samenwerking is.

In de bovenregionale stuur- en werkgroep zijn vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners betrokken: enkele gemeenten vanuit de verschillende jeugdzorgregio's, GI's en aanbieders. De betrokkenen geven ook aan de samenwerking binnen de bovenregionale stuur- en werkgroep als constructief te ervaren. Voor de verdere uitwerking is het van belang om te zorgen dat ook andere partijen, die momenteel nog niet of in mindere mate betrokken zijn, meegenomen worden in de doorontwikkeling. Dit zorgt er enerzijds voor dat bij de uitwerking zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de verschillende perspectieven en rollen van de ketenpartners. Maar bovendien zorgt het betrekken van een bredere groep organisaties ervoor dat in de uitwerking van de plannen al gewerkt kan worden aan meer verbinding en samenwerking tussen organisaties binnen de keten. Dit betrekken van andere partners gebeurt al door bijvoorbeeld het gesprek aan te gaan met onderwijspartners over de verbinding tussen zorg en onderwijs en het verbeteren van de continuïteit van het onderwijs aan jongeren in jeugdhulp plus. Ook met de veiligheidspartners worden al gesprekken gevoerd.

In het interview met Via Almata werd, naast de samenwerking tussen aanbieders, gemeenten en GI's, ook gewezen op het belang van een goede samenwerking met de rechtbank en de advocatuur. Dit helpt onder andere bij het maken van goede afspraken over (de wenselijkheid van) een voorwaardelijke machtiging.

Vanuit Via Almata werd bovendien de nadruk gelegd op het belang van het bouwen aan een goede samenwerking, waarbij verschillende partijen ook elkaars taal leren spreken en elkaar leren vertrouwen. Voor het maken van de gewenste doorontwikkeling is het belangrijk dat partijen vanuit een gedeelde visie en een gedeeld belang werken aan passende oplossingen.

Concreet hoeft dit voor Zuid-West niet te betekenen dat de stuur- en werkgroep uitgebreid worden met meer vertegenwoordigers van andere organisaties. Voor de effectiviteit en slagkracht is het goed om met een enigszins compacte werkgroep de algehele voortgang te bewaken. Bij de uitwerking van verschillende deelonderwerpen (in deelsessies of subwerkgroepen) is het echter goed mogelijk om ook andere partijen te laten aansluiten en meedenken, aansluitend bij hun rol en expertise.

Aandachtspunt:

Betrek bij de verdere uitwerking van deelaspecten van de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus zo breed mogelijk verschillende ketenpartners.

4.2.3. Veel lokale en regionale initiatieven

Tijdens de gesprekken die voor deze impactanalyse gevoerd zijn, werden verschillende lopende initiatieven en projecten genoemd die in verschillende gemeenten of regio's ontwikkeld worden. De scope van deze initiatieven en projecten is anders dan die van de bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus, maar er lijkt in veel gevallen wel degelijk sprake te zijn van raakvlakken of overlap. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om plannen in het kader van de transformatie van de jeugdhulp, plannen voor een andere inrichting van de toegang of plannen voor een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen ketenpartners.

Uit de gesprekken werd niet voldoende duidelijk of de initiatieven die genoemd werden alleen voor de specifieke gemeente of regio geschikt waren, of mogelijk ook breder voor het landsdeel relevant zouden kunnen zijn. Ook werd niet altijd duidelijk in hoeverre de raakvlakken of overlap met de bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus voldoende onderzocht waren. Een risico kan hierbij zijn, dat initiatieven die momenteel in een gemeente of regio gerealiseerd worden niet volledig in lijn of zelfs strijdig met de bovenregionale plannen blijken te zijn. Ook kan het zijn dat de initiatieven momenteel in een kleiner verband worden opgepakt, terwijl het mogelijk interessant kan zijn om ze gelijk naar een groter schaalniveau te tillen.

Het is daarom van belang om voor het landsdeel Zuid-West een inventarisatie te maken van lopende initiatieven en projecten die gerelateerd zijn aan de jeugdhulp plus. Het eerste resultaat dat met een dergelijke inventarisatie bereikt wordt, is dat er een totaalbeeld ontstaat van alles wat speelt. Een tweede resultaat kan ook zijn dat deze lopende initiatieven en plannen beter verbonden worden met elkaar en met de bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus.

Aandachtspunt:

Maak een inventarisatie van lopende initiatieven en projecten binnen het landsdeel Zuid-West die gerelateerd zijn aan de bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. Zorg, waar nodig, voor een goede verbinding tussen deze verschillende initiatieven en plannen.

4.2.4. Verschillende bekendheid met en interpretatie van de bovenregionale plannen

In lijn met wat hiervoor gezegd is over de verschillende mate van betrokkenheid van partijen bij de bovenregionale plannen, is ook de bekendheid van de plannen verschillend per organisatie. Met name organisaties die niet vertegenwoordigd zijn in de stuur- of werkgroep hebben vaak een beperkter beeld van de inhoud van de plannen. Ook blijkt dat mensen soms een eigen interpretatie geven van de plannen, op basis van wat zij gehoord hebben van anderen (bijvoorbeeld collega's uit andere gemeenten) die wel direct betrokken zijn bij de stuur- of werkgroep. Hierbij worden soms elementen van de plannen eruit gelicht of wordt een eigen invulling gegeven aan bepaalde onderdelen van de plannen.

Wat hierbij meespeelt, is dat de plannen in verschillende losse presentaties en notities beschreven staan. Een overkoepelend basisdocument, waarin de meeste recente status van de plannen (inclusief de uitwerking van deelaspecten) beschreven staat, ontbreekt. Een dergelijk document kan helpen om de plannen breder te delen en voorkomt eigen interpretaties. Bovendien kan een schriftelijke uitwerking van de plannen in een basisdocument dat steeds verder aangevuld en uitgewerkt wordt, helpen om discussiepunten en hiaten scherp in beeld te krijgen. Doordat een dergelijk document dwingt om zaken duidelijk op te schrijven, komt ook beter in beeld op welke aspecten nog verschil van mening is of welke zaken nog onvoldoende besproken zijn.

Aandachtspunt:

Werk de plannen uit in een basisdocument, dat steeds wordt aangevuld met actuele ontwikkelingen en uitwerkingen van deelaspecten. Dit helpt om de plannen breder te delen en voorkomt verschillen in interpretaties.

4.3. Regie

Bij de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus is het onderwerp regie van groot belang. Om te komen tot een andere werkwijze in de plaatsing van jongeren die nu in de gesloten jeugdhulp terecht komen, is duidelijkheid nodig over wie hierop stuurt dan wel regie voert, maar ook over de wijze waarop dit gebeurt. Uit de gesprekken die voor deze impactanalyse gevoerd zijn, komt een aantal belangrijke zaken naar voren.

4.3.1. Verschillen in de invulling van casusregie

Zoals in paragraaf 4.2 al is benoemd, zijn er momenteel verschillen in hoe gemeenten de casusregie invullen. Een deel van de gemeenten heeft de casusregie duidelijk belegd bij (eigen) medewerkers van het lokale team, maar een deel van de gemeenten heeft de casusregie ook meer op afstand belegd, bijvoorbeeld bij medewerkers van aanbieders die gedetacheerd zijn aan het lokale team. Deze verschillen in werkwijze hoeven op zichzelf geen probleem te zijn, maar voor de realisatie van de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus is wel nodig dat de casusregie stevig wordt ingevuld.

In de gesprekken is meerdere malen aangegeven dat het inzetten van andere (nog te ontwikkelen) vormen van jeugdhulp van medewerkers vraagt dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de jongere in kwestie en durven om afwijkende keuzes te maken. Om goed te kunnen sturen op de realisatie van de plannen zoals die nu ontwikkeld worden, is nodig dat vanuit gemeenten (in de fase waarin zij de regie hebben, dus voordat er een machtiging gesloten jeugdhulp is) op een strakke en eenduidige wijze casusregie gevoerd wordt, aansluitend bij de afspraken die in de bovenregionale stuur- en werkgroep gemaakt zijn. Als dit niet gebeurt, dan is het risico dat de goede ideeën die op bovenregionaal niveau uitgedacht zijn en het nieuwe aanbod dat ontwikkeld is, in de uitvoeringspraktijk onvoldoende benut worden.

Aandachtspunt:

Zorg voor een strakke en liefst zoveel mogelijk uniforme wijze van casusregie vanuit gemeenten, zodat goed gestuurd kan worden op de doorontwikkeling.

4.3.2. Overdracht van regie

Bij casussen waarbij jeugdhulp plus ingezet wordt, is sprake van verschillende organisaties die regievoeren. Aanvankelijk ligt de regie bij de gemeente. Zoals eerder gezegd, kunnen gemeenten de casusregie verschillend belegd hebben en ook op een verschillende wijze invullen. Maar in de meeste gevallen is het een medewerker van het lokale team die de regie voert over de casus, zolang er nog geen machtiging gesloten jeugdhulp is.

Op het moment dat jeugdhulp plus in beeld komt en er een machtiging gesloten jeugdhulp wordt afgegeven, dan neemt de GI vanaf dat moment de regie over. Voor het vrijwillig kader, wanneer er geen kindbeschermingsmaatregel is, bestond nog een verschil tussen enerzijds regio Rijnmond en anderzijds de andere regio's. In Rijnmond lag de casusregie voor zowel het gedwongen als vrijwillig kader bij de GI, terwijl in de andere regio's de casusregie in het vrijwillig kader bij de gemeente bleef. Voor de bovenregionale pilots die momenteel voorbereid worden, is afgesproken dat de casusregie in zowel het vrijwillig als gedwongen kader bij de GI komt te liggen.

Als de GI de casusregie heeft overgenomen van de gemeente, blijft de GI de regie voeren gedurende het gehele traject van jeugdhulp plus. Pas na uitstroom komt de regie weer bij de gemeente te liggen.

Deze overgang van de casusregie van de gemeente naar de GI en weer terug naar de gemeente is formeel op deze wijze geregeld. In de praktijk ervaren met name gemeenten de overgang echter vaak als erg abrupt en als een knip in het proces. Als de GI de regie overneemt, dan verdwijnt de jongere in de beleving van een aantal gemeenten 'ineens' uit beeld. In een later stadium, als de jongere uit de gesloten setting terugkeert (bijvoorbeeld) in de thuissituatie, dan is het voor veel gemeenten lastig om hierop goed in te spelen en de regie weer op een goede wijze over te nemen.

Wat hierbij gemist wordt, is een goede overdracht van de casusregie van de gemeente naar de GI en weer terug. Deze overdracht is niet alleen prettig voor de betrokken organisaties (gemeente en GI), maar komt ook de jongere die het betreft ten goede. Een goede overdracht van de casusregie kan immers bijdragen aan een meer continuïteit en voortgang in het proces. Hierbij is bovendien belangrijk dat er een goede relatie is tussen enerzijds de regie op het proces van de jongere die in jeugdhulp plus geplaatst wordt en anderzijds de regie op het gezin waar de jongere uitkomt (het systeem). Aangezien deze regie op het systeem in veel gevallen bij de gemeente blijft (al is het maar omdat in veel gezinnen meer speelt dan alleen de problematiek van de betreffende jongere die in jeugdhulp plus geplaatst wordt), is niet alleen een goede overdracht van de casusregie van belang, maar ook een goede afstemming tussen GI (casusregie op het traject van jeugdhulp plus) en gemeente (casusregie op systeemniveau) gedurende het gehele proces.

In het interview met Via Almata werd de functie van de maatwerkregisseur benoemd. Dit is een functie die bij Via Almata, als aanbieder, in het leven is geroepen om de regiefunctie te verbeteren. Deze maatwerkregisseur is aanvullend op de regiefunctie die bij gemeenten en GI's aanwezig is, maar vooral bedoeld om bij te springen met specifieke expertise en ervaring op momenten dat dat nodig is. De maatwerkregisseur fungeert op deze wijze als 'oliemannetje' in het regieproces.

Aandachtspunt:

Zorg voor een goede overdracht van de casusregie (op het jeugdhulp plus traject van de jongere) van de gemeente naar de GI en weer terug van de GI naar de gemeente, maar daarnaast ook voor een goede afstemming gedurende het gehele traject tussen de GI (met de regie op het jeugdhulp plus traject) en de gemeente (met de regie op het gezin/systeem).

4.3.3. Benutten van elkaars expertise bij casusregie

In lijn met de overdracht van de casusregie die hierboven beschreven is, wordt ook breder de verbinding gemist. Veel van de geïnterviewden voor deze impactanalyse geven aan, dat er in de huidige situatie sprake is van veel onbekendheid tussen de verschillende betrokken partijen. Dit leidt ertoe, dat er te weinig gebruikgemaakt wordt van elkaars expertise. Hierbij wordt vooral het onderscheid gemaakt tussen enerzijds de brede en lokale kennis die bij gemeenten (lokale teams) aanwezig is en anderzijds de specialistische expertise en ervaring met jeugdhulp plus die GI's en specialistische aanbieders hebben. Door deze verschillende expertises beter met elkaar te verbinden, is de verwachting dat er een betere overdracht van de casusregie kan plaatsvinden, zoals hierboven benoemd, maar ook dat een betere gezamenlijke analyse gemaakt kan worden van het best passende aanbod voor de jongere. Hierdoor kan in casussen waar nu te lang (via stepped care) verschillende lichtere vormen van jeugdhulp ingezet worden (één van de knelpunten die in hoofdstuk 2 benoemd zijn), sneller een passend aanbod (matched care) ingezet worden.

In veel gemeenten zijn al afspraken gemaakt voor hoe medewerkers van lokale teams gebruik kunnen maken van de expertise van GI's en/of aanbieders, bijvoorbeeld via advies en consultatie. Ook bestaan er al diverse overlegtafels waar verschillende expertises bij elkaar komen voor het bespreken van casussen. Dit kan verder uitgewerkt worden, zodat in de keten nog beter gebruikgemaakt kan worden van de aanwezige expertise. Het project Beter Samenspel dat momenteel in de regio Haaglanden uitgevoerd wordt, heeft mede als doel om dit samenspel tussen de expertises van de verschillende ketenpartners (specifiek tussen lokale teams en GI's) te verbeteren. Mogelijk kunnen de aanpak en/of resultaten van dit project ook breder in landsdeel Zuid-West ingezet worden.

In de regio's Zeeland, West-Brabant West en West-Brabant Oost wordt gewerkt met het zogenaamde civiel trajectberaad. Dit is een overleg tussen de GI (verwijzer), gemeente, aanbieder en de jongere met zijn ouders. De bedoeling is dat het civiel trajectberaad wordt georganiseerd zodra een plaatsing wordt overwogen. In het civiel overlegberaad wordt, samen met de betrokken partijen, het behandeltraject vastgesteld en worden afspraken gemaakt over de regie tijdens het traject. Hierdoor wordt in een vroegtijdig stadium de inbreng en expertise van de verschillende partijen betrokken bij het traject.

Aandachtspunt:

Zorg voor een juiste en tijdige inschakeling van de benodigde expertise die bij verschillende ketenpartners aanwezig is, door een betere structurele inzet van advies en consultatie en overlegtafels waar casussen gezamenlijk besproken worden.

4.4. Personeel

De plannen voor de doorontwikkeling hebben ook consequenties voor de medewerkers die hieraan uitvoering moeten geven, vanuit de verschillende betrokken organisaties.

4.4.1. Expertise zit verspreid over de keten

In de vorige paragraaf is met betrekking tot het onderwerp casusregie al geconstateerd dat er te weinig verbinding is tussen de expertise van gemeenten enerzijds en GI's en aanbieders anderzijds. Uit de gesprekken blijkt dat dit breder het geval is. Professionals werken vaak binnen hun eigen organisatie, vanuit hun eigen rol en perspectief, maar overzien onvoldoende welke expertise er bij professionals van andere organisaties in de keten aanwezig is. Dit heeft vaak met onbekendheid te maken, maar deze onbekendheid leidt ook vaak tot terughoudendheid om gebruik te maken van elkaars expertise en ervaring.

Veel geïnterviewden geven aan dat het goed zou zijn als professionals uit verschillende organisaties (medewerkers van lokale teams van gemeenten, verwijzers van GI's, behandelaars van aanbieders) elkaar beter zouden kennen. Dit kan ertoe bijdragen dat de drempel om een beroep te doen op elkaars expertise, maar ook simpelweg om elkaar te informeren of zaken af te stemmen, verlaagd wordt.

Als voorbeeld van een praktische oplossing werd genoemd om professionals van GI's en aanbieders dichterbij de lokale teams van gemeenten te plaatsen, bijvoorbeeld door hen op vaste momenten fysiek bij de lokale teams te laten zitten. Dit zal met name in de grotere gemeenten goed te organiseren zijn. Voor de kleinere gemeenten, die minder te maken hebben met jeugdhulp plus casussen, zal eerder gekeken worden naar laagdrempelige oplossingen om expertise vanuit GI's en aanbieders in te schakelen op momenten dat dat wenselijk is. In het kader van plannen voor de doorontwikkeling kunnen ook voor bepaalde, meer uitvoeringsgerelateerde, deelvraagstukken professionals uit verschillende organisaties betrokken worden om tot nadere uitwerking van de plannen te komen. Ook hierdoor leren professionals elkaar en elkaars expertise kennen.

Aandachtspunt:

Zorg dat professionals uit verschillende organisaties elkaar en elkaars expertise leren kennen en waarderen en beter gefaciliteerd en gestimuleerd worden om gebruik te maken van elkaars expertise.

4.4.2. Doorontwikkeling vraagt om gedurfde beslissingen

De plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus vragen van professionals om op bepaalde momenten andere keuzes te maken dan men nu gewend is.

Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat een verwijzer in een casus waarbij in de huidige situatie vanuit het oogpunt van veiligheid gekozen zou worden voor een gesloten setting, nu toch te zoeken naar een andere oplossing in een open setting waarmee de jongere mogelijk beter geholpen wordt. De verwijzer moet hierbij het veiligheidsrisico durven nemen, vanuit de overtuiging dat de gekozen oplossing beter is voor de jongere dan een gesloten plaatsing. Ditzelfde geldt voor de professionals bij de betreffende aanbieder.

Maar het kan ook zijn dat een medewerker van een lokaal team in een casus waarbij in de huidige situatie vanuit het principe van stepped care gekozen zou worden voor het inzetten van preventieve en lichte ambulante jeugdhulp, nu in overleg met professionals van de GI en van specialistische aanbieders ervoor kiest om aan te sturen op inzet van zwaardere jeugdhulp, wellicht in een gesloten setting of in een alternatieve (nog te ontwikkelen) vorm. Als de medewerker ervan overtuigd is dat dit vanuit het principe van matched care een beter passende oplossing is, dan betekent dit wel dat hij moet durven om in dit geval een afwijkende keuze te maken. Een derde voorbeeld is een verwijzer die voor een jongere die uitstroomt uit een intensief behandeltraject op zoek is naar een geschikte vervolgplek. Als er geen tijdig alternatief voor handen is, dan zou hij in de huidige situatie wellicht geneigd zijn om te kiezen voor (verlenging van) gesloten jeugdhulp. De nieuwe situatie vraagt van hem om zich extra in te zetten om te zoeken naar een passend aanbod dat ook bijtijds beschikbaar is, om een gesloten setting te voorkomen. Dit vraagt in dit geval, naast het ontwikkelen van die nieuwe aanbod, om extra tijd en doorzettingsvermogen van de verwijzer.

Om dit soort keuzes te kunnen maken, hebben professionals meer nodig dan alleen kennis van de plannen. Zij moeten leren om niet vanuit het bestaande aanbod te denken, maar vanuit de behoefte van de jongere te zoeken naar de best mogelijke oplossing. Professionals zullen ook getraind moeten worden om afwijkende keuzes te maken, van de gebaande paden af te wijken en soms ook tegen de stroom van opvattingen van collega's in te gaan. Bovendien is van belang dat professionals hiervoor ook voldoende mandaat krijgen en zich gesteund voelen door hun managers en bestuurders, zodat zij ook het comfort ervaren om naar alternatieve oplossingen op zoek te gaan en niet bang hoeven te zijn dat zij afgestraft worden als ze een verkeerde inschatting maken.

Van professionals bij aanbieders wordt, afhankelijk van het nieuw te ontwikkelen aanbod, ook een andere houding en werkwijze verwacht. De wijze waarop de hulp in de nieuwe te ontwikkelen vormen wordt aangeboden bepaalt mede wat professionals moeten weten, kunnen en doen. Het is daarom ook aan de kant van aanbieders van belang dat professionals getraind worden, in lijn met het nieuwe aanbod dat ontwikkeld wordt.

Aandachtspunt:

Train professionals om 'gedurfde' beslissingen te nemen en zorg voor voldoende mandaat en ruggensteun van hun managers en bestuurders.

4.4.3. Krappe arbeidsmarkt

De plannen voor de doorontwikkeling vragen op bepaalde plekken mogelijk ook om extra capaciteit. Voor nieuwe vormen van jeugdhulp die opgezet moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van ambulante teams of kleinschalige voorzieningen, zijn mogelijk extra (of andere) professionals nodig. In de gesprekken werd meerdere keren aangegeven dat dit, gezien de huidige krappe arbeidsmarkt, een knelpunt kan vormen. Goede gekwalificeerde professionals zijn vaak moeilijk te vinden. Dit is een knelpunt dat niet op het niveau van landsdeel Zuid-West opgelost kan worden. Er kan echter wel rekening mee gehouden worden, door zo tijdig mogelijk een inschatting te maken van de personele consequenties van de plannen. Als in een vroegtijdig stadium duidelijk is op welke plekken extra capaciteit nodig is, dan kan hierop ook tijdig geworven worden.

Aandachtspunt:

Houd rekening met de krappe arbeidsmarkt door zo tijdig mogelijk een inschatting te maken van de extra benodigde capaciteit aan goede en gekwalificeerde professionals.

4.5. Juridisch

Op juridisch vlak zijn er twee belangrijke aandachtspunten met betrekking tot de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus.

4.5.1. Juridisch comfort voor professionals

In de vorige paragraaf is bij de personele consequenties al beschreven dat de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus van professionals vragen om vaker afwijkende keuzes te maken of patronen te doorbreken. Dat heeft niet alleen een personele component, in de zin dat professionals hierin getraind moeten worden, maar ook een juridische. In de interviews werd veel gewezen op de individuele verantwoordelijkheid die professionals hebben. Jeugdprofessionals met een SKJ-registratie vallen onder het tuchtrecht en kunnen dus op basis hiervan beoordeeld worden op hun professionele handelen. Dit betekent dat professionals goed moeten kunnen verantwoorden op basis van welke stappen en argumenten zij tot een bepaalde keuze zijn gekomen. Volgens een aantal geïnterviewden kan dit leiden tot risicomijdend gedrag bij professionals. Professionals kunnen hierdoor geneigd zijn om te kiezen voor de 'veilige' weg of de meest voor de hand liggende oplossing. In casussen waar de veiligheid van de jongere en/of zijn omgeving in het geding is, kan het zijn dat een professional daardoor sneller kiest voor gesloten jeugdzorg. Hierdoor is de veiligheid immers goed geborgd, ook al zijn er misschien andere vormen van hulp waar de jongere beter mee geholpen zou zijn.

Wat onduidelijk is, is in hoeverre de angst of terughoudendheid bij professionals gebaseerd is op feitelijke risico's die de professional loopt door onder andere het tuchtrecht, of dat hier ook sprake is van beeldvorming. Geïnterviewden wijzen er wel op dat professionals behoefte hebben aan meer juridisch comfort, zodat zij weten wat hun beweegruimte is en hoe zij kunnen zorgen dat ze de juiste stappen zetten. Het kan zijn dat hiervoor aanpassingen in het tuchtrecht nodig zijn, maar als eerste stap zou het kunnen helpen om SKJ en de Inspectie te betrekken bij de uitwerking van de plannen. Hierdoor kan gezorgd worden dat de juridische beweegruimte voor professionals om te handelen in lijn met de plannen goed geborgd is. Dit kan professionals het comfort bieden waaraan zij behoefte hebben.

Aandachtspunt:

Betrek SKJ en de Inspectie bij de uitwerking van de plannen, om de juridische beweegruimte van jeugdprofessionals goed te borgen en professionals hiermee meer comfort te bieden om te handelen in lijn met de plannen.

4.5.2. Passend wettelijk kader

In eerdere gesprekken vanuit landsdeel Zuid-West met VWS is reeds gesproken over een passend wettelijk kader om de plannen ten uitvoer te brengen. De huidige 'machtiging gesloten jeugdzorg' is gekoppeld aan verblijf in een instelling. Dit betekent dat deze machtiging niet geschikt is voor de nieuwe alternatieven die op basis van de plannen ontwikkeld worden buiten de gesloten setting. Als

alternatief is er ook de 'voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp'. Hierin staat voorwaarden vermeld. Als de jongere zich aan deze voorwaarden houdt, kan de jongere buiten een gesloten setting hulp ontvangen. Als het de jongere niet lukt om zich aan de voorwaarden te houden, dan kan alsnog, in het kader van de ontwikkeling en de veiligheid van de jongeren, gekozen worden voor een instelling voor gesloten jeugdhulp. Deze voorwaardelijke machtiging zou ingezet kunnen worden bij de nieuw te ontwikkelen vormen. Dit heeft echter alleen kans van slagen als de jongere, en zijn omgeving, mee willen werken aan dit alternatieve traject. Als de jongere, of bijvoorbeeld (één van) de ouders, niet willen dat er vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgelegd, dan ontbreekt hiervoor de juridische bevoegdheid voor de professional om dit af te dwingen en zal toch teruggegrepen moeten worden op de machtiging gesloten jeugdhulp die leidt tot opname in een gesloten setting.

In het interview met Via Almata werd aangegeven dat in de regio's Zeeland, West-Brabant West en West-Brabant Oost veel gewerkt wordt met voorwaardelijke machtigingen. Hiervoor is een goede samenwerking met de rechtbank van belang, om de noodzaak van de voorwaardelijke machtiging goed te kunnen uitleggen. Hiervoor is nodig dat verwijzers de benodigde voorwaarden zo concreet (SMART) mogelijk beschrijven.

Vanuit de stuur- en werkgroep is al in een eerder stadium geopperd dat de machtiging gesloten jeugdhulp niet gekoppeld zou moeten zijn aan de gesloten setting, maar aan de intensieve hulp die verleend wordt (ongeacht de setting waarin deze hulp geboden wordt). Tot op heden is hier nog geen oplossing voor gevonden. Voor de uitwerking van de plannen betekent dit naar verwachting dat de nieuw te ontwikkelen alternatieve vormen van jeugdhulp alleen succesvol kunnen zijn bij een beperkt deel van de doelgroep waarbij zowel de jongere zelf als zijn of haar omgeving volledig bereid zijn om mee te werken. Dit kan een bredere uitrol van de plannen onder een groter deel van de doelgroep in de weg staan. Het is daarom van belang om de juridische mogelijkheden op dit punt nader te (laten) onderzoeken. Dat zal op korte termijn (voor de pilots) niet direct tot een oplossing leiden, maar is voor de langere termijn wel van belang om daadwerkelijk effect te kunnen bereiken.

Aandachtspunt:

Onderzoek de behoeften en mogelijkheden van een aanpassing van het wettelijk kader, zodanig dat de huidige machtiging gesloten jeugdhulp ook alternatieve vormen buiten de gesloten setting ondersteunt.

4.6. Inkoop en contractmanagement

De plannen voor de doorontwikkeling, met het opbouwen van nieuwe alternatieve vormen van jeugdhulp en het afschalen van het aantal gesloten plaatsen, heeft ook consequenties voor de inkoop en het contractmanagement van het benodigde aanbod.

4.6.1. Comfort voor aanbieders om te investeren in nieuwe vormen

Jeugdhulp plus is een specialistische vorm van jeugdhulp, met een beperkte doelgroep (landelijk waren er 1.680 plaatsingen in 2019) en ook een beperkt aantal aanbieders (landelijk zijn er 11 geregistreerde aanbieders voor gesloten jeugdhulp, soms met meerdere locaties). Deze aanbieders

hebben de specialistische expertise en ervaring om jeugdhulp plus te kunnen aanbieden. Als van deze, maar eventueel ook andere aanbieders gevraagd wordt om te investeren in de ontwikkeling van alternatieve vormen van jeugdhulp plus, dan hebben zij een zeker comfort nodig om deze investeringen te kunnen doen. Dit betekent dat aanbieders meerjarig moeten weten waar zij aan toe zijn, zodat zij ook de ruimte kunnen creëren om bijvoorbeeld hun aanbod aan te passen, medewerkers te trainen of nieuw personeel aan te nemen.

Langjarige contractafspraken kunnen aanbieders dus het benodigde comfort bieden, maar daarbinnen is het belangrijk om ook duidelijke prestatieafspraken te maken om hiermee te sturen op de gewenste beweging van opbouw en afschaling. Goede prestatieafspraken kunnen een prikkel vormen voor aanbieders om de gewenste beweging tijdig en op de juiste wijze in gang te zetten.

In de regio's Zeeland, West-Brabant West en West-Brabant Oost is ervoor gekozen om één aanbieder voor jeugdhulp plus te contracteren. Dit is Via Almata. Hierbij is een contract voor twee jaar afgesloten, dan vervolgens steeds met twee jaar verlengd wordt. Het contract is zoveel mogelijk als 'partnership' opgesteld, op basis van een lump sum financiering. Via Almata heeft als enige aanbieder de verantwoordelijkheid en ruimte om te investeren in projecten en programma's om de gewenste doorontwikkeling te realiseren.

Aandachtspunt:

Bied aanbieders comfort door het sluiten van langjarige contracten, met daarbinnen scherpe prestatieafspraken om te kunnen sturen op de realisatie van de gewenste beweging van opbouw en afschaling.

4.6.2. Verschillende typen aanbieders

Jeugdhulp plus in een gesloten setting wordt momenteel door een beperkt aantal aanbieders aangeboden. Enkele van deze aanbieders zijn ook vertegenwoordigd in de bovenregionale stuur- en werkgroep, om mee te denken in de ontwikkeling van de plannen. Bij de uitwerking van het nieuw te ontwikkelen aanbod kan echter ook gebruikgemaakt worden van de expertise en ervaring van andere typen aanbieders. Te denken valt aan:

- De huidige aanbieders van gesloten jeugdhulp, vanwege hun specialistische expertise en ervaring;
- Aanbieders die ervaring hebben met verschillende ambulante vormen van jeugdhulp;
- Aanbieders die ervaring hebben met het ontwikkelen van innovatieve vormen van jeugdhulp, die aanvullend zijn op het bestaande aanbod.

Door verschillende aanbieders (breder dus dan de huidige aanbieders van jeugdhulp plus), elk met hun eigen expertise en ervaring, te betrekken bij de ontwikkeling van alternatieve vormen, wordt het potentieel van mogelijke oplossingen verbreed. De combinatie van verschillende achtergronden en expertises van aanbieders kan helpen om tot daadwerkelijk nieuwe oplossingen te komen, die tegelijkertijd werkbaar zijn en aansluiten bij de behoeften van de doelgroep.

Op basis van deze brede verkenning kan gekeken worden welke van de betrokken aanbieders daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de gewenste nieuwe oplossingen. Voordat verdergaande (contract)afspraken gemaakt worden met aanbieders, is het van belang dat kritisch gekeken wordt

of de aanbieders ook daadwerkelijk voldoende expertise in huis hebben om de beoogde doelgroep te kunnen helpen en tegelijkertijd voldoende innovatiekracht en flexibiliteit om de gewenste omslag te maken.

Aandachtspunt:

Betrek een breed palet van aanbieders, elk vanuit hun eigen expertise en ervaring, bij de ontwikkeling van nieuwe vormen van jeugdhulp. Kijk hierbij kritisch naar de benodigde expertise en de gewenste innovatiekracht en flexibiliteit van de aanbieders, voordat verdergaande (contract)afspraken gemaakt worden.

4.6.3. Afstemming van inkoop- en aanbestedingstermijnen en -systematieken

De inkoop en aanbesteding van jeugdhulp is binnen het landsdeel op regionaal niveau georganiseerd. Elke jeugdzorgregio heeft hiervoor een eigen inkooporganisatie, die de inkoop en aanbesteding ook volgens een eigen werkwijze invult. Dit heeft tot gevolg dat de inkoopssystematiek kan verschillen per regio, maar ook de inkooptermijn. Voor de uitwerking van de plannen is het van belang om in beeld te brengen hoe de inkoop- en aanbestedingstermijnen en -systematieken per regio zijn, zodat op basis hiervan een planning gemaakt kan worden welke stappen de komende jaren in de inkoop per regio gezet kunnen worden. De inventarisatie van de verschillende inkoopssystematieken kan inzicht bieden in de verschillende voors en tegens van deze systematieken en helpen om, zoveel mogelijk gezamenlijk met de verschillende regio's, te komen tot een keuze voor een inkoopssystematiek die past bij de bovenregionale plannen. Voor de realisatie van de plannen is een inkoopssystematiek nodig waarmee goed gestuurd kan worden op het gewenste resultaat, maar waarbinnen ook ruimte is om tussentijds bij te sturen op basis van nieuwe inzichten en ervaringen. De inventarisatie van de verschillende inkooptermijnen kan vervolgens helpen om te bepalen in welke regio's achtereenvolgens stappen gezet kunnen c.q. moeten worden.

Aan deze inventarisatie wordt inmiddels gewerkt, het is van belang deze op korte termijn af te ronden en ook door te vertalen naar een planning voor het gehele landsdeel.

In de regio's Zeeland, West-Brabant West en West-Brabant Oost is een duidelijke keuze gemaakt qua inkoopssystematiek. Men heeft ervoor gekozen om met één aanbieder voor jeugdhulp plus te werken, via een lump sum financiering. Hierdoor heeft de aanbieder, in dit geval Via Almata, de ruimte om binnen het budget zelf te zoeken naar nieuwe vormen van aanbod. Dit is een concreet voorbeeld van hoe met dit vraagstuk omgegaan kan worden. In landsdeel Zuid-West is de uitgangssituatie weer anders, dus zal daar een eigen afweging gemaakt moeten worden wat het beste past.

Aandachtspunt:

Inventariseer de verschillende inkoop- en aanbestedingstermijnen en -systematieken binnen het landsdeel en stel op basis van deze inventarisatie een planning op voor de inkoop en aanbesteding per regio, waarin de uitwerking van de plannen meegenomen wordt.

4.6.4. Sturing en monitoring

Het landsdeel Zuid-West wil de komende jaren een belangrijke beweging in de jeugdhulp plus realiseren. Het gaat om een dubbele beweging, namelijk het opbouwen van nieuwe alternatieve

vormen van jeugdhulp en, parallel daaraan, het afschalen van het aantal gesloten plaatsen. Om dit te kunnen realiseren moeten niet alleen in de inkoop- en aanbesteding goede contractafspraken gemaakt worden (bijvoorbeeld de prestatieafspraken die hierboven al genoemd zijn), maar moet ook het contractmanagement goed ingevuld worden. Dit betekent dat de voortgang van de contractafspraken goed gemonitord moet worden, maar ook dat goed gekeken moet worden of dit leidt tot het gewenste effect. Het is daarom van belang dat gezamenlijk met de betrokken ketenpartners een bovenregionale monitoringssystematiek ontwikkeld wordt. Basis hiervoor zijn succesfactoren die vooraf met elkaar afgesproken worden. Op basis van deze monitoring kan de voortgang gevolgd worden en kan waar nodig bijtijds bijgestuurd worden.

Aandachtspunt:

Richt een bovenregionale monitoringssystematiek in, op basis van ketenbreed gedeelde succesfactoren, waarmee de voortgang van de plannen gevolgd wordt en waar nodig bijtijds bijgestuurd kan worden.

4.6.5. Delen van stuurinformatie

Voor het inrichten van een goede monitoring is het verzamelen van relevante gegevens van belang. Uit de interviews blijkt, dat momenteel verschillende partijen binnen het landsdeel zelf gegevens verzamelen voor hun eigen sturing en monitoring. Met name de GI's en de regionale inkooporganisaties hebben de beschikking over dit soort informatie. Voor de bovenregionale doorontwikkeling is winst te behalen door onderling meer informatie te delen. De combinatie van de beschikbare informatie kan het bovenregionale beeld verrijken en de mogelijkheden voor monitoring en sturing (zie ook het vorige punt) verbeteren.

Aandachtspunt:

Zorg voor een betere bovenregionale informatie-uitwisseling, zodat de data die bij verschillende partijen aanwezig is met elkaar verbonden wordt en op basis hiervan de bovenregionale sturing en monitoring verbeterd kan worden.

4.7. Financiën

De ontwikkeling van de bovenregionale plannen voor doorontwikkeling van de jeugdhulp plus is door de stuur- en werkgroep primair inhoudelijk ingestoken. De doorontwikkeling is in eerste instantie wenselijk, omdat de jongeren die het betreft door de plannen beter geholpen kunnen worden. De doorontwikkeling van de jeugdhulp plus heeft een belangrijke maatschappelijke waarde, omdat het leidt tot betere en beter passende zorg voor inwoners. Tegelijkertijd zijn partijen zich ook bewust van de financiële consequenties die de plannen hebben.

4.7.1. Binnen het vierkant

In de stuurgroep is als uitgangspunt afgesproken dat de plannen voor de doorontwikkeling 'binnen het vierkant' uitgevoerd moeten worden. Wat hierbij wordt verstaan onder 'het vierkant' en wat dit uitgangspunt dus concreet betekent, is nog niet nader uitgewerkt. Hierbij zijn tenminste drie perspectieven te onderscheiden.

Incidentele kosten voor het maken van de omslag

De plannen voor de doorontwikkeling brengen incidentele kosten met zich mee die nodig zijn om de gewenste omslag te maken. Het gaat hierbij om de volgende soorten incidentele kosten:

- Kosten voor de ontwikkeling en uitwerking van de plannen: capaciteit van medewerkers die in (sub)werkgroepen deelnemen en inhuur van externe expertise.
- Kosten voor het uitvoeren van pilots: pilots hebben per definitie een tijdelijk karakter en worden uitgevoerd naast dan wel bovenop de reguliere uitvoering. Naast de uitvoering zelf vragen pilots ook om een grondige voorbereiding vooraf en een goede evaluatie achteraf. De extra inzet die hiervoor nodig is, leidt tot extra incidentele kosten.
- Kosten voor het aanpassen van werkprocessen en systemen: door verschuivingen in rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten werkprocessen, werkinstructies, protocollen en dergelijk aangepast worden. Dit kan ook betekenen dat er aanpassingen in systemen gedaan moeten worden, bijvoorbeeld rond het uitwisselen van informatie tussen partijen (denk hierbij als voorbeeld aan de overdracht van de casusregie tussen gemeenten en GI's, maar ook het uitwisselen van monitoringsinformatie tussen GI's en regionale inkooporganisaties om een bovenregionale monitoringsystematiek te kunnen inrichten).
- Opleidingskosten: extra instructie, training, of coaching van medewerkers waarvan een andere rolinvulling wordt verwacht of waarvan het takenpakket of de werkprocessen veranderen. Het kan hierbij gaan om medewerkers van gemeente (medewerkers van het lokale team), van GI's (verwijzers) en van aanbieders (behandelaars). Het gaat hierbij specifiek om opleidingskosten die voortkomen uit de plannen voor de doorontwikkeling. Reguliere opleidingskosten voor inhoudelijke bijscholing of de ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden vallen hier niet onder. Deze dienen uit het reguliere budget gefinancierd te worden.
- Kosten voor het tijdelijk in stand houden van een 'dubbel' aanbod: de beweging van opbouw van nieuw aanbod en afschaling van het aantal gesloten plaatsen zal zorgvuldig gemaakt moeten worden, waarbij de balans tussen beide bewaakt moet worden. Dit betekent dat het aantal gesloten plaatsen pas afgebouwd kan worden, als het nieuwe vervangende aanbod gerealiseerd is. Dit brengt tijdelijk dubbele kosten met zich mee. Om deze dubbele kosten te beperken is het van belang om, zodra het nieuwe aanbod gerealiseerd is, zo snel mogelijk ook de afbouw te realiseren. Bij deze kosten rond opbouw en afschaling speelt ook het vraagstuk rond de zogenoemde vastgoedtransitie een rol. Hierop wordt hieronder apart nog ingegaan.

Deze incidentele kosten zijn nodig om de omslag te kunnen maken. De omvang van deze kosten kan op basis van de nadere uitwerking van de plannen concreet berekend worden. Voor deze incidentele kosten is in ieder geval incidenteel ook extra dekking nodig, buiten 'het vierkant'.

Als voorbeeld vanuit een ander landsdeel heeft Via Almata in de regio's Zeeland, West-Brabant West en West-Brabant Oost ook een extra budget ontvangen voor het realiseren van de gewenste doorontwikkeling. Met dit extra budget worden diverse projecten en programma's bekostigd. De bedoeling is dat het budget in de komende jaren afgebouwd wordt, als de doorontwikkeling gerealiseerd is en de effecten hiervan geleidelijk zichtbaar worden.

Aandachtspunt:

Maak een concrete inschatting van de benodigde incidentele (frictie)kosten, door bij de uitwerking van de verschillende onderdelen van de plannen steeds een financiële paragraaf op te nemen waarin de benodigde personele inzet, investeringen, dubbele kosten en dergelijke in kaart worden gebracht.

Structureel financieel beeld op microniveau (individueel traject)

Naast de incidentele kosten voor de omslag die gemaakt moet worden, is vooral relevant wat het structurele financiële beeld is als de gewenste doorontwikkeling is gerealiseerd. Hier kan op twee manieren naar gekeken worden. Ten eerste kan meer op microniveau gekeken worden naar de kosten van een traject 'nieuwe stijl' afgezet tegen een huidig traject in een gesloten setting. Deze financiële berekening is nog niet gemaakt, daarvoor moet ook eerst meer duidelijkheid zijn over hoe de verschillende trajecten 'nieuwe stijl' er concreet uit zullen zien. De kosten en besparingen zullen ook verschillend zijn per type traject: een gezinsopname brengt andere kosten en besparingen met zich mee dan een traject in de thuissituatie of pleeggezin, en een traject in een kleinschalige voorziening leidt ook weer tot andere kosten en besparingen. Ook de verschillende wijze van financiering per regio en de verschillen in tariefopbouw kunnen van invloed zijn op de berekening van de kosten en besparingen. De verwachting van veel geïnterviewden is echter, dat de kosten op het niveau van een individueel traject zullen stijgen ten opzichte van de huidige situatie. Hiervoor worden drie redenen genoemd:

- De bedoeling van de trajecten 'nieuwe stijl' is dat deze in een kleinschaliger setting worden aangeboden. Dit betekent dat de behandeling in kleinere groepen of zelfs individueel wordt aangeboden. Dit maakt dat er meer capaciteit aan professionals nodig is en dit leidt dus tot hogere kosten per traject.
- De bedoeling van de trajecten 'nieuwe stijl' is dat deze dichterbij de thuissituatie van de jongere, in kleinschalige voorzieningen in de buurt of zelfs ambulantly bij de jongere thuis worden aangeboden. Dit betekent dat professionals minder vanuit een centrale locatie werken, maar meer op verschillende locaties aanwezig zullen moeten zijn. Dit brengt extra reistijd met zich mee en leidt er dus toe dat er meer capaciteit nodig is. Ook hierdoor zullen de kosten voor een traject 'nieuwe stijl' hoger uitvallen.
- De bedoeling van de trajecten 'nieuwe stijl' is dat er meer ruimte geboden wordt voor maatwerk, aansluitend bij de behoefte van de jongere. Meer maatwerk leidt tot hogere kosten per traject.

Hoewel er ook besparingen mogelijk zijn door de trajecten 'nieuwe stijl', bijvoorbeeld doordat ambulante vormen minder kosten voor huisvesting/vastgoed met zich meebrengen, is de verwachting van de geïnterviewden dat de doorontwikkeling op het niveau van individuele trajecten structureel tot hogere kosten zal leiden dan in de huidige situatie. Waar deze kosten 'landen' kan verschillend zijn, afhankelijk van de financieringsvorm en tariefopbouw per regio: het kan zijn dat de extra kosten door de aanbieder opgevangen moeten worden binnen het beschikbare budget, maar het kan ook zijn dat de extra kosten leiden tot hogere kosten voor gemeenten. Ketenbreed is echter van belang dat er duidelijkheid komt over de financiële consequenties van de plannen. Het is van belang om deze verwachtingen op korte termijn zoveel mogelijk te kwantificeren, zodat een duidelijk beeld geschetst kan worden van de omvang van deze hogere kosten.

Aandachtspunt:

Maak een concrete inschatting van de structurele kosten en besparingen van de verschillende trajecten 'nieuwe stijl' (gezinsopname, thuissituatie/pleeggezin, kleinschalige voorziening), afgezet tegen de kosten van een traject in een gesloten setting.

Structureel financieel beeld op macroniveau

Een tweede manier om naar het structurele financiële beeld te kijken, is om meer op macroniveau te kijken naar de totale kosten. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de kosten die voor een jongere gemaakt moeten worden als deze vanuit de huidige praktijk een traject in een gesloten setting doorloopt, met de kosten die gepaard gaan met het voorafgaande traject (bijvoorbeeld verschillende vormen van lichte jeugdhulp) en met de kosten voor trajecten aansluitend op de gesloten jeugdhulp. Deze kosten kunnen vergeleken worden met de kosten die gemaakt moeten worden voor een jongere die via een traject 'nieuwe stijl' geholpen wordt, met eveneens de kosten voor voorafgaande en opvolgende trajecten. Vanuit dit perspectief zien veel geïnterviewden mogelijkheden voor besparingen, al zijn deze moeilijker te onderbouwen en concreet te maken:

- Als een jongere sneller passende hulp krijgt (matched care in plaats van stepped care), dan zijn de kosten van het voorafgaande traject mogelijk lager: de jongere doorloopt minder verschillende vormen van (jeugd)hulp voordat hij in de jeugdhulp plus (nieuwe stijl) terechtkomt.
- Als er in een traject 'nieuwe stijl' meer maatwerk wordt geboden en hulp die beter aansluit bij de behoeften van de jongere, dan kan een traject daardoor naar verwachting korter duren. De jongere kan daardoor sneller terugkeren naar de thuissituatie of naar (goedkopere) vervolghulp.
- Als een traject 'nieuwe stijl' effectiever is, zal de jongere aansluitend aan het traject mogelijk minder intensieve (en minder dure) vervolghulp nodig hebben en minder snel in aanmerking komen voor een herplaatsing in jeugdhulp plus.
- Als een jongere door een traject 'nieuwe stijl' beter geholpen wordt, dan zal hij op de langere termijn mogelijk minder een beroep doen op voorzieningen vanuit de gemeente. Dit kan gaan om voorzieningen vanuit de Jeugdwet, maar ook (op latere leeftijd) bijvoorbeeld voorzieningen vanuit de Wmo of de Participatiewet.

Dit derde perspectief op de financiële effecten van de doorontwikkeling is het moeilijkst concreet te maken en te kwantificeren, maar komt wel het dichtst bij de ambitie achter de doorontwikkeling. Het is daarom van belang om ook dit perspectief zoveel mogelijk concreet te beschrijven, zodat het ook meegenomen kan worden in het gesprek over de kosten en besparingen van de doorontwikkeling.

Aandachtspunt:

Maak een zo realistisch mogelijke inschatting van de kosten en besparingen op macroniveau: in ieder geval kwalitatief, maar waar mogelijk ook (met aannames en/of bandbreedtes) kwantitatief. Op basis hiervan kunnen de beoogde effecten van de doorontwikkeling ook financieel vertaald en gewogen worden.

4.7.2. Incidentele middelen voor de vastgoedtransitie

Eén van de financiële vraagstukken bij de beoogde beweging van opbouw en afschaling is hoe omgegaan moet worden met de zogenaamd vastgoedtransitie: de overgang van de huidige accommodaties gesloten jeugdhulp door sluiting of verbouwing naar meer kleinschalige woonvormen. Vanuit het rijk is bij de voorjaarsnota 2020 incidenteel € 33,5 miljoen beschikbaar

gesteld voor deze (landelijke) vastgoedtransitie. AEF heeft een uitgangspuntennotitie opgesteld, waarin staat beschreven waar dit geld aan besteed mag worden en hoe de middelen verdeeld worden (AEF 2020, *Uitgangspunten verdeling incidentele middelen Gesloten Jeugdzorg*).

De incidentele middelen zijn expliciet bedoeld voor het oplossen van het vastgoedprobleem. In de notitie worden enkele inhoudelijke doeleinden genoemd waarvoor de middelen gebruikt mogen worden:

- Het afstoten van een accommodatie gesloten jeugdhulp als gevolg van de vastgoedtransitie;
- Het verbouwen van een accommodatie gesloten jeugdhulp als gevolg van de vastgoedtransitie;
- Het realiseren van vervangende nieuwbouw als gevolg van de vastgoedtransitie;
- Het (laten) opstellen van een strategisch vastgoedplan door instellingen voor locaties gesloten jeugdhulp.

Maximaal 5% van de middelen mag ook gebruikt worden voor ondersteunden activiteiten om tot een goede afweging te komen voor de besteding van de middelen: het aantrekken van een projectleider en/of inzet van ondersteunend personeel of het realiseren van aansluiting tussen de gesloten jeugdzorginstellingen op bovenregionaal gebied.

De middelen mogen niet gebruikt worden voor:

- Ontwikkel- en opstartkosten van een nieuwe kleinschalige voorziening zonder afbouw van de 'oude' voorziening;
- Exploitatietekorten of reguliere huisvestingskosten;
- Andere bestedingen dan vastgoed (bijvoorbeeld transitie personeel);
- Bestemmingen buiten jeugdhulp plus.

In de notitie van AEF is een verdeling gemaakt van het landelijke budget over de verschillende instellingen, via aangewezen coördinerende gemeenten. In landsdeel Zuid-West is de gemeente Rotterdam aangewezen als coördinerende gemeente voor de instellingen Horizon en Schakenbosch. De maximale hoogte van de uitkering voor deze twee instellingen bedraagt:

- Voor Horizon: € 7.144.869
- Voor Schakenbosch: € 3.100.604

Dit betekent dat Rotterdam als coördinerende gemeente binnen het landsdeel Zuid-West maximaal kan beschikken over een budget van € 10.245.473.

In de interviews die voor deze impactanalyse gehouden zijn, werd regelmatig verwezen naar het budget voor de vastgoedtransitie. Het is belangrijk om, als onderdeel van de plannen, te kijken hoe dit budget gebruikt kan worden voor de vastgoedtransitie binnen het landsdeel Zuid-West. De gemeente Rotterdam heeft hierin een coördinerende rol, maar het is belangrijk dat ook de andere betrokken partijen hierbij betrokken worden. Op basis van bovenstaande zijn enkele aandachtspunten van belang:

- Voor landsdeel Zuid-West is niet het totale budget van € 33,5 miljoen beschikbaar, maar maximaal € 10,2 miljoen;
- Het budget is specifiek gelabeld voor de vastgoedtransitie en kan dus niet als dekking voor andere soorten kosten gebruikt worden;
- Het gaat hier om een incidenteel budget: voor structurele kosten moet sowieso structurele dekking gezocht worden (in principe vanuit de reguliere budgetten die aanbieders op basis van de contractafspraken met gemeenten c.q. jeugdzorgregio's ontvangen).

Aandachtspunt:

Voor de vastgoedtransitie binnen landsdeel Zuid-West kunnen de incidentele middelen die het rijk beschikbaar heeft gesteld ingezet worden. Het gaat hier wel om incidentele middelen voor een specifiek doel: voor overige (structurele) kosten moet een andere (structurele) dekking gezocht worden.

4.8. Risico's en randvoorwaarden

In de voorgaande paragrafen zijn al enkele risico's en randvoorwaarden benoemd voor de implementatie van de plannen voor doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. Daarnaast komen uit deze impactanalyse nog enkele meer overkoepelende of aanvullende risico's en randvoorwaarden naar voren. Deze overkoepelende en aanvullende risico's en randvoorwaarden worden hier op een rij gezet.

4.8.1. Balans in opbouw en afschaling

De dubbele beweging van het opbouwen van een nieuw aanbod en het afschalen van het aantal gesloten plaatsen is al meerdere keren genoemd als kern van de plannen. De balans in deze dubbele beweging is cruciaal. In de interviews is meerdere keren het risico benoemd dat deze balans in de praktijk niet goed bewaakt kan worden, dat wil zeggen dat opbouw en afschaling niet gelijk opgaan. Dit risico kan zich op twee manieren voordoen:

- Als er gesloten plaatsen afgebouwd worden voordat er nieuw aanbod opgebouwd is, bestaat het risico dat er een tekort aan plaatsen ontstaat;
- Als na het opbouwen van nieuw aanbod ook de bestaande gesloten plaatsen nog gevuld blijven worden, dan bestaat het risico dat de afbouw niet of te langzaam plaatsvindt.

Randvoorwaarde:

Strakke bovenregionale sturing op de balans tussen opbouw en afschaling is nodig om het risico op het achterblijven van de opbouw van nieuw aanbod, dan wel het uitblijven van de afschaling van het aantal gesloten plaatsen, te verkleinen. Het is primair een taak van de bovenregionale stuur- en werkgroep om hier scherpe afspraken over te maken en deze vervolgens door te vertalen naar de (regionale) inkoop en bijbehorende contractafspraken. Ook in de bovenregionale monitoring moet deze balans een centrale plek krijgen.

4.8.2. Maatwerk in het nieuwe aanbod

In paragraaf 4.2 zijn de grote verschillen tussen de jeugdzorgregio's en ook tussen de individuele gemeenten binnen landsdeel Zuid-West beschreven. Een risico bij de uitwerking van de plannen is dat in het opbouwen van nieuw aanbod te weinig rekening wordt gehouden met deze verschillen. Voor de pilots die voorbereid worden, wordt een onderscheid gemaakt tussen gezinsopnames, kleinschalige voorzieningen en behandeling in de thuissituatie of in een pleeggezin. Maar ook binnen deze vormen is maatwerk nodig om aan te sluiten bij de behoeften van individuele jongeren, binnen de context waar het aanbod geboden wordt. Dit sluit ook aan bij het aandachtspunt van de geïnterviewde ervaringsdeskundige jongeren, dat individueel maatwerk van groot belang is voor een goede ondersteuning van jongeren. Dit vraagt van aanbieders van deze nieuwe vormen om flexibiliteit, zodat zij ook echt maatwerk kunnen leveren.

Randvoorwaarde:

Aanbieders van alternatieve vormen van aanbod moeten de flexibiliteit hebben om maatwerk te kunnen leveren, aansluitend bij de behoeften van individuele jongeren en de lokale context waar het aanbod geboden wordt.

4.8.3. Verbinding met veiligheidspartners

Bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van aanbod, verspreid over het landsdeel in wijken en dorpen, bestaat het risico dat in de betreffende wijken of dorpen maatschappelijke onrust ontstaat. Dit nieuwe aanbod kan immers tot overlast voor buurtbewoners of tot veiligheidsrisico's leiden. Vanuit de werkgroep wordt daarom bij de ontwikkeling van de plannen al overlegd met de veiligheidspartners. Bij de implementatie van de plannen blijft deze samenwerking met de veiligheidspartners van belang, maar is ook een goede communicatie richting inwoners/buurtbewoners belangrijk om maatschappelijke onrust te voorkomen.

Randvoorwaarde:

Goede afstemming met veiligheidspartners en communicatie richting inwoners is belangrijk om maatschappelijke onrust te voorkomen.

4.8.4. Verbinding met onderwijspartners

Een belangrijk onderdeel van de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus is een goede verbinding met het onderwijs. Goed onderwijs en continuïteit in het onderwijstraject is cruciaal voor de ontwikkeling van een jongere. Vanuit de werkgroep vindt daarom ook al overleg plaats met de onderwijspartners binnen het landsdeel Zuid-West. Goede afspraken over de verbinding van het nieuwe aanbod dat wordt ontwikkeld met het onderwijsveld zijn van belang, ook over de benodigde ondersteuning van het onderwijsveld met expertise vanuit de keten van jeugdhulp plus.

Het Lecso-rapport "Onderwijs bij kleinschalige voorzieningen" (2020) geeft een advies hoe een integraal onderwijs- en zorgaanbod binnen kleinschalige voorzieningen en duurzame ondersteuning voor de jongere georganiseerd kunnen worden. In dit rapport wordt benadrukt hoe belangrijk het is dat het onderwijsperspectief een centrale plek krijgt in het ontwikkelen van het zorgaanbod voor een jongere. Voor een jongere is het cruciaal dat een zorgtraject geen onderbreking van het onderwijstraject betekent, maar dat hier een continue lijn in zit. Dit betekent dat bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van jeugdhulp plus ook gekeken moet worden hoe jongeren op maat, passend bij hun niveau en onderwijsbehoefte, ook een goed onderwijsaanbod kunnen krijgen.

Om de continuïteit van het onderwijs aan een jongere te kunnen garanderen, is onder andere nodig dat een jongere ingeschreven kan blijven bij de school van herkomst. Op dit moment is dit, bij een zorgtraject dat langer duurt dan drie maanden, niet mogelijk. Het Lecso-rapport zegt hierover: "Om de betrokkenheid van de scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden van herkomst te vergroten zouden de jongeren ingeschreven moeten blijven staan bij de school van herkomst. Op die manier blijven scholen medeverantwoordelijk voor het onderwijsaanbod en leeropbrengsten. Daarnaast is de terugplaatsing na geslotenheid en bij plaatsing in een KV [kleinschalige voorziening] in de regio voor de jongere en school gemakkelijker te maken, omdat het contact niet is verbroken."

Continuïteit in het onderwijs van jongeren is ook een aandachtspunt dat genoemd werd door de ervaringsdeskundige jongeren die voor deze impactanalyse geïnterviewd zijn. Voor jongeren is continuïteit in het onderwijs cruciaal voor hun ontwikkeling. Een jeugdhulp plus traject betekent een (vaak noodzakelijke) onderbreking in het leven van de jongere, maar continuïteit in het onderwijs is noodzakelijk om te voorkomen dat de ontwikkeling van de jongere ook onderbroken wordt of zelfs tot stilstand komt. Dit betekent ook dat vanuit de nieuwe vormen van jeugdhulp onderwijs op maat aangeboden moet kunnen worden, aansluitend bij het niveau van de jongere. Als jongeren gedurende hun jeugdhulp plus traject onderwijs krijgen op een lager niveau dan voor hen passend is, dan betekent ook dit een breuk in de ontwikkeling van de jongere.

Randvoorwaarde:

Goede afstemming en afspraken met onderwijspartners zijn cruciaal om ook in het nieuwe aanbod van jeugdhulp plus een goede kwaliteit en continuïteit in het onderwijs van jongeren te kunnen bieden.

4.8.5. Monitoring of de beoogde doelgroepen ook bediend worden

Ondanks de zorgvuldige uitwerking van de plannen, blijft het risico bestaan dat het nieuwe aanbod dat ontwikkeld wordt niet passend blijkt te zijn voor alle doelgroepen die vooraf beoogd waren. Als dit het geval is voor specifieke doelgroepen, dan kan het zijn dat deze jongeren alsnog in de gesloten jeugdhulp terechtkomen. Dit heeft als gevolg dat het beoogde effect voor deze jongeren van een beter passend aanbod niet gerealiseerd. Bovendien kan dit betekenen dat de beoogde afschaling van het aantal gesloten plaatsen niet voldoende gerealiseerd kan worden. Het is daarom van belang dat vooraf een goede doelgroepenanalyse gedaan wordt, waarbij de beoogde doelgroep die met deze plannen bediend moet worden zo scherp mogelijk in beeld gebracht wordt. Hierdoor kan gedurende de komende jaren scherp gemonitord worden in hoeverre deze doelgroep daadwerkelijk met het nieuwe aanbod geholpen wordt.

Randvoorwaarde:

Goede monitoring van de doelgroepen die met het nieuwe aanbod geholpen worden, zodat tijdig inzicht is in de effecten van de plannen en waar nodig bijgestuurd of ingegrepen kan worden.

4.8.6. Overzicht over de beschikbare jeugdhulp behouden

Door de bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus, ontstaan er nieuwe vormen van jeugdhulp. Een risico kan hierbij zijn, dat het aanbod van verschillende vormen van jeugdhulp verder versnipperd raakt en het voor professionals moeilijker wordt om overzicht te houden over de beschikbare vormen van jeugdhulp. Dit kan het voor professionals moeilijker maken om een goede triage te doen en te zorgen dat een jongere direct op de juiste plek terechtkomt (matched care), waardoor een jongere mogelijk juist vaker overgeplaatst moet worden en met verschillende vormen van zorg te maken krijgt. Het is daarom belangrijk dat er vanuit de inkoop wordt gestuurd op een overzichtelijk veld en dat professionals goed overzicht houden op de beschikbare vormen van hulp in het landsdeel.

Randvoorwaarde:

Vanuit de inkoop is sturing nodig op een overzichtelijk veld, zodat professionals het overzicht kunnen houden over de beschikbare vormen van jeugdhulp in het landsdeel.

5. Conclusies

De onderzoeksvragen van deze impactanalyse luiden:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente/jeugdhulpregio door de huidige plannen voor de doorontwikkeling van Jeugdhulp plus?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie/jeugdhulpregio?
3. Is de gemeente/jeugdhulpregio voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparing voor de uitvoering bij de gemeente/jeugdhulpregio zijn aan deze doorontwikkeling verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de huidige plannen voor de doorontwikkeling en op welke wijze kan gemonitord worden of de gewenste effecten ook gerealiseerd worden?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden (onder andere ten aanzien van wet- en regelgeving) en risico's, zowel specifiek voor gemeenten/jeugdhulpregio's in landsdeel Zuid-West als meer in generieke zin voor de andere landsdelen?

In dit hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord.

5.1. Veranderingen in de werkwijze van gemeenten en jeugdhulpregio's

De bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West zijn gericht op het oplossen van het probleem dat teveel jongeren in de gesloten jeugdhulp terechtkomen, terwijl zij beter geholpen zouden zijn met een ander aanbod: niet in een gesloten setting en in of dichterbij de thuissituatie.

De plannen gaan uit van een dubbele beweging van opbouw en afschaling. Enerzijds bestaan de plannen uit de opbouw van een nieuw aanbod van jeugdhulp. Deze nieuwe vormen moeten het gat opvullen dat nu bestaat tussen lichtere (ambulante) vormen van jeugdhulp en gesloten jeugdhulp. De tweede beweging die onderdeel is van de plannen, is de afschaling van het aantal plaatsen voor gesloten jeugdhulp van 235 naar 100 plaatsen in 2024. Deze beweging sluit aan bij de zogenaamde 'beweging naar 0', maar is een vertaling naar wat per 2024 haalbaar wordt geacht. De beweging van afschaling moet in balans met de beweging van opbouw gerealiseerd worden, omdat de opbouw van nieuwe alternatieven ook ruimte moet bieden voor het afschalen van het aantal gesloten plaatsen.

De plannen worden aan de hand van verschillende thema's door de bovenregionale werkgroep uitgewerkt. In deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van gemeenten, regionale jeugdhulporganisaties, GI's en aanbieders. Enkele van de thema's worden ook samen met andere partijen uitgewerkt. In een aantal pilots (rond gezinsopname, thuis/pleeggezin en een kleinschalige voorziening) die in het najaar van 2020 moeten starten, wordt in de praktijk ervaring opgedaan met de nieuwe werkwijze. De bedoeling is dat de uitkomsten van de pilots moeten helpen om de gewenste omslag brede in het landsdeel Zuid-West te realiseren.

5.2. Impact op de organisatie

De bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van jeugdhulp plus hebben op verschillende manieren impact op de organisatie van gemeenten en andere partijen.

5.2.1. Regie

Om te kunnen sturen op de gewenste doorontwikkeling naar nieuwe vormen van jeugdhulp plus, is een goede inrichting van de casusregie nodig. In de huidige situatie is veel variatie in de wijze waarop gemeenten in landsdeel Zuid-West de casusregie rond jeugdhulp in het algemeen invullen. Voor de realisatie van de bovenregionale plannen is het van belang dat, op initiatief van de bovenregionale werk- en stuurgroep, gemeenten afspraken maken over een strakke en liefst zoveel mogelijk uniforme wijze van casusregie, zodat goed gestuurd kan worden op de doorontwikkeling.

Bij de casusregie rond jeugdhulp plus spelen zowel gemeenten als GI's een rol. De samenwerking en overdracht tussen deze beide partijen wordt in de huidige situatie door betrokkenen als onvoldoende ervaren. Voor de realisatie van de plannen is van belang dat op bovenregionaal niveau afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en GI's over een goede overdracht van de casusregie (op het jeugdhulp plus traject van de jongere) van de gemeente naar de GI en weer terug van de GI naar de gemeente. Daarnaast is ook een goede afstemming nodig gedurende het gehele traject tussen de GI (met de regie op het jeugdhulp plus traject) en de gemeente (met de regie op het gezin/systeem).

In de huidige situatie wordt door de betrokken ketenpartners onvoldoende gebruik gemaakt van de expertise die bij andere partijen aanwezig is. Er moeten daarom afspraken gemaakt worden over een juiste en tijdige inschakeling van de benodigde expertise die bij verschillende ketenpartners aanwezig is, door een betere structurele inzet van advies en consultatie en overlegtafels waar casussen gezamenlijk besproken worden.

5.2.2. Personeel

De realisatie van de bovenregionale plannen is voor een groot deel afhankelijk van het acteren van (individuele) professionals in de verschillende organisaties in de keten. Hierbij is het ten eerste van belang dat professionals uit verschillende organisaties elkaar en elkaars expertise leren kennen en waarderen en beter gefaciliteerd en gestimuleerd worden om gebruik te maken van elkaars expertise.

Daarnaast is het belangrijk om professionals te trainen om 'gedurfde' beslissingen te nemen, ingesloten patronen te doorbreken en niet vanuit het bestaande aanbod te denken, maar vanuit de behoefte van een individuele jongere. Daarnaast moeten organisaties zorgen voor voldoende mandaat voor professionals en ruggensteun van hun managers en bestuurders.

Wanneer blijkt dat door de nieuwe vormen van jeugdhulp plus die ontwikkeld worden ook extra personeel nodig is, is het belangrijk om rekening te houden met de krappe arbeidsmarkt. Dit betekent dat zo tijdig mogelijk een inschatting gemaakt moet worden van de extra benodigde capaciteit aan goede en gekwalificeerde professionals.

5.2.3. Juridisch

Professionals zijn in de huidige situatie vaak onzeker over hun juridische beweegruimte. Als van jeugdprofessionals verwacht wordt dat zij, in lijn met de plannen, andere afwegingen gaan maken en op zoek gaan naar ander, beter passend aanbod, dan hebben zij in dit opzicht meer comfort nodig. Het is daarom belangrijk om het SKJ en de Inspectie bij de uitwerking van de plannen te betrekken, zodat aan professionals meer duidelijkheid geboden kan worden van de juridische beweegruimte die zij hebben.

De machtiging gesloten jeugdhulp is momenteel gekoppeld aan verblijf in een gesloten setting. Voor alternatieve vormen van jeugdhulp plus, buiten de gesloten setting, ontbreekt momenteel een goed juridisch instrument dat professionals dezelfde mogelijkheden biedt als de machtiging gesloten jeugdhulp. Het is daarom van belang om de behoeften en mogelijkheden van een aanpassing van het wettelijk kader nader te onderzoeken, zodanig dat de huidige machtiging gesloten jeugdhulp ook alternatieve vormen buiten de gesloten setting ondersteunt.

5.2.4. Inkoop en contractmanagement

Gemeenten hebben de inkoop van de jeugdhulp momenteel regionaal georganiseerd. Tussen de verschillende jeugdhulpregio's zitten belangrijke verschillen in de wijze waarop inkoop en contractmanagement worden ingevuld. Om invulling te geven aan de bovenregionale plannen, is het belangrijk dat tussen de regio's goede afspraken gemaakt worden over de invulling van inkoop en contractmanagement.

Ten eerste is het van belang om bij de realisatie van de plannen aanbieders comfort te bieden door het sluiten van langjarige contracten, met daarbinnen scherpe prestatieafspraken. Hierdoor kan goed gestuurd worden op de realisatie van de gewenste beweging van opbouw en afschaling.

Bij de uitwerking van de plannen, specifiek de ontwikkeling van nieuwe vormen van jeugdhulp, is het van belang dat de bovenregionale werkgroep een breed palet van aanbieders betreft, elk vanuit hun eigen expertise en ervaring. Gemeenten en regio's moeten hierbij kritisch kijken naar de benodigde expertise en de gewenste innovatiekracht en flexibiliteit van de aanbieders, voordat verdergaande (contract)afspraken gemaakt worden.

Door de regio's moet een inventarisatie gemaakt worden van de verschillende inkoop- en aanbestedingstermijnen en -systematieken binnen het landsdeel. Op basis van deze inventarisatie kan een planning opgesteld worden voor de inkoop en aanbesteding per regio, waarin de uitwerking van de plannen meegenomen wordt.

Vanuit de bovenregionale werkgroep moet een bovenregionale monitoringssystematiek ingericht worden, op basis van ketenbreed gedeelde succesfactoren, waarmee de voortgang van de plannen gevolgd wordt en waar nodig bijtijds bijgestuurd kan worden. Hierbij is van belang dat er een betere bovenregionale informatie-uitwisseling komt, zodat de data die bij verschillende partijen aanwezig is met elkaar verbonden wordt en op basis hiervan de bovenregionale sturing en monitoring verbeterd kan worden.

5.3. Doeltreffende uitvoering

Vanuit de bovenregionale werk- en stuurgroep zijn verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling van de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. De samenwerking in de werk- en stuurgroep loopt goed en er worden duidelijk stappen gezet. Ondanks de stappen die nog gezet moeten worden en de impact van de plannen op de organisaties van de verschillende ketenpartners, is het beeld dat gemeenten, regionale jeugdhulporganisaties, GI's en aanbieders in staat zijn om de plannen uit te voeren. Enkele aandachtspunten zijn hierbij van belang, om de uitvoering nog doeltreffender te maken.

Ten eerste zijn er op onderdelen grote verschillen tussen de verschillende jeugdhulpregio's en daarbinnen ook tussen individuele gemeenten. Bij de verdere uitwerking van de plannen is het daaro van belang om, waar nodig en mogelijk, rekening te houden met deze verschillen. Dit betekent dat binnen de bovenregionale plannen per deelonderwerp goed gekeken moet worden waar afstemming of uniformering nodig is en waar maatwerk per regio of gemeente gezocht moet worden.

Op dit moment is een deel van de betrokken partijen uit het landsdeel vertegenwoordigd in de bovenregionale werk- en stuurgroep. Bij de verdere uitwerking van deelaspecten van de plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus is het belangrijk om zo breed mogelijk verschillende ketenpartners te betrekken.

Binnen het landsdeel lopen verschillende lokale en regionale initiatieven en projecten die gerelateerd zijn aan de bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus. Het is belangrijk dat de bovenregionale werkgroep een inventarisatie maakt van deze initiatieven en projecten en, waar nodig, zorgt voor een goede verbinding tussen deze verschillende initiatieven en plannen.

Aangezien niet alle ketenpartners uit het landsdeel even direct betrokken zijn bij de ontwikkeling van de plannen, is het belangrijk om de plannen uit te werken in een basisdocument, dat steeds wordt aangevuld met actuele ontwikkelingen en uitwerkingen van deelaspecten. Dit helpt om de plannen breder te delen en voorkomt verschillen in interpretaties.

5.4. Kosten en besparingen

De bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West zijn primair inhoudelijk gemotiveerd. De doorontwikkeling is in eerste instantie wenselijk, omdat de jongeren die het betreft door de plannen beter geholpen kunnen worden. De doorontwikkeling van de jeugdhulp plus heeft een belangrijke maatschappelijke waarde, omdat het leidt tot betere en beter passende zorg voor inwoners. Tegelijkertijd zijn partijen zich ook bewust van de financiële consequenties die de plannen hebben. Deze financiële consequenties kunnen vanuit drie perspectieven bekeken worden:

- Incidentele kosten voor het maken van de omslag
De plannen brengen incidentele kosten met zich mee, bijvoorbeeld voor de capaciteit die vanuit de verschillende organisaties nodig is om de plannen uit te werken, kosten voor het uitvoeren van de pilots, kosten voor het aanpassen van werkprocessen en systemen, opleidingskosten voor professionals en kosten voor het tijdelijk in stand houden van een 'dubbel' aanbod (nieuwe vormen die ontwikkeld zijn naast gesloten plaatsen die nog afgeschaald moeten worden). Voor een goed beeld van de omvang van deze incidentele kosten is het belangrijk dat een concrete inschatting gemaakt wordt van de benodigde incidentele (frictie)kosten, door bij de uitwerking van de verschillende onderdelen van de plannen steeds een financiële paragraaf op te nemen waarin de benodigde personele inzet, investeringen, dubbele kosten en dergelijke in kaart worden gebracht.
- Structureel financieel beeld op microniveau (individueel traject)
De structurele financiële consequenties van de plannen kunnen gezien worden vanuit het perspectief van een individueel traject van één jongere. Dan is de vraag hoe de kosten van een traject 'nieuwe stijl' (gezinsopname, thuis/pleeggezin of kleinschalige voorziening) zich verhouden tot de kosten van een 'traditioneel' traject in gesloten setting. Hoewel deze kosten verschillend zijn per type traject 'nieuwe stijl', is het algemene beeld dat deze trajecten hogere kosten met zich mee zullen brengen dan een traject in gesloten setting. Dit heeft te maken met de kleinschaligheid en het maatwerk van het nieuwe aanbod, waardoor meer capaciteit van professionals gevraagd wordt, maar ook met de extra reistijd van professionals in het geval van ambulante trajecten. Wat de omvang van de kosten zijn en waar deze landen (dit is mede afhankelijk van de financieringsvorm en tariefopbouw per regio), zal nader geanalyseerd moeten worden. Een concretere inschatting van de structurele kosten en besparingen van de verschillende trajecten 'nieuwe stijl' (gezinsopname, thuissituatie/pleeggezin, kleinschalige voorziening), afgezet tegen de kosten van een traject in een gesloten setting, is wenselijk om een goed beeld van de financiële consequenties te krijgen.
- Structureel financieel beeld op macroniveau
Uiteindelijk is ook van belang wat de financiële consequenties van de plannen op macroniveau zijn, breder dan alleen de kosten en besparingen van een individueel traject. De verwachting is dat de plannen voor de doorontwikkeling op dit macroniveau mogelijk tot besparingen kunnen leiden. Dit kan bijvoorbeeld zijn doordat een jongere sneller passende hulp krijgt en dus minder verschillende trajecten doorloopt voordat hij uiteindelijk deze passende hulp krijgt, doordat een traject korter duurt omdat meer maatwerk wordt geboden en de jongere dus effectiever geholpen wordt, of doordat de jongere door het beter passende aanbod minder (intensieve) vervolghulp nodig heeft. Op de langere termijn kan het effect bovendien zijn dat een jongere minder een beroep hoeft te doen op voorzieningen van de gemeente, vanuit de Jeugdwet of vanuit andere wetten (bijvoorbeeld de Wmo of de Participatiewet). Hoewel dit financiële beeld op macroniveau het moeilijkst te berekenen is, is van belang om een zo realistisch mogelijke inschatting te maken van de kosten en besparingen op macroniveau: in ieder geval kwalitatief, maar waar mogelijk ook (met aannames en/of bandbreedtes) kwantitatief. Op basis hiervan kunnen de beoogde effecten van de doorontwikkeling ook financieel vertaald en gewogen worden.

Bij de financiële consequenties is de vastgoedtransitie een specifiek onderwerp dat aandacht vraagt. Voor deze vastgoedtransitie binnen landsdeel Zuid-West kunnen de incidentele middelen die het rijk beschikbaar heeft gesteld ingezet worden. Het gaat hier wel om incidentele middelen voor een specifiek doel: voor overige (structurele) kosten moet een andere (structurele) dekking gezocht worden.

5.5. Verwachte effecten

De bovenregionale plannen voor de doorontwikkeling van de jeugdhulp plus in landsdeel Zuid-West zijn primair ingegeven vanuit een centraal probleem dat in de huidige situatie geconstateerd wordt. Dit probleem is dat teveel jongeren in de gesloten jeugdhulp terechtkomen, terwijl zij beter geholpen zouden zijn met een ander aanbod: niet in een gesloten setting en in of dichterbij de thuissituatie. Het beoogde effect van de plannen is dan ook vooral om een beter passend aanbod te ontwikkelen voor deze jongeren.

Dit effect moet enerzijds 'aan de voorkant' gerealiseerd worden, wat betekent dat jongeren 'matched care' moeten krijgen. Dat wil zeggen dat in een vroegtijdig stadium, met inzet van de juiste expertise, een goede inschatting wordt gemaakt van het best passende aanbod voor de jongere, zodat deze sneller goed geholpen wordt en verdere escalatie wordt voorkomen. Anderzijds moet het effect ook 'aan de achterkant gerealiseerd worden, wat betekent dat jongeren die uit een intensief behandeltraject komen, een passend vervolgaanbod moeten kunnen krijgen en niet 'bij gebrek aan beter' in de gesloten jeugdhulp geplaatst worden.

Deels moeten de plannen leiden tot het opbouwen van nieuwe vormen van jeugdhulp plus. Daarnaast moeten de plannen ook leiden tot een bredere beschikbaarheid van bestaande vormen van jeugdhulp die kunnen bijdragen aan het beoogde effect.

Naast effecten met betrekking tot het aanbod aan jeugdhulp, zijn er ook andere effecten die de plannen beogen te hebben. Zo is de verwachting dat de verbinding en samenwerking tussen de ketenpartners, op organisatieniveau, zal verbeteren. Op individueel niveau moeten de plannen ertoe bijdragen dat professionals meer durf en comfort vinden om te handelen in lijn met de plannen: afwijkende keuzes durven maken, patronen doorbreken en vanuit de behoefte van de individuele jongere zoeken naar het best passende aanbod.

Voor deze impactanalyse is ook gesproken met enkele ervaringsdeskundige jongeren, die vanuit hun perspectief ook enkele wenselijke effecten hebben benoemd.

Ten eerste is dat de wens van meer maatwerk in de jeugdhulp plus. Dit is een effect dat met de plannen ook gerealiseerd zou moeten worden. De nieuwe te ontwikkelen vormen van jeugdhulp plus moeten onder andere bijdragen aan meer maatwerk voor de betreffende jongere.

Ten tweede noemden de jongeren als gewenst effect meer continuïteit in het onderwijs van jongeren. Door de gesprekken die gevoerd worden met onderwijspartners wordt beoogd hier ook invulling aan te geven.

Ten derde zouden de jongeren graag zien dat in het aanbod de beweging gemaakt wordt van het wegnemen van het probleem van de jongere (door hem tijdelijk uit zijn eigen omgeving te halen) naar het werken aan oplossingen (door te werken aan het herstel van de basisbehoeften aan

veiligheid en geborgenheid, vervolgens te kijken naar een nieuw perspectief vanuit de kwaliteiten en talenten van de jongere en de jongere tenslotte ook goed voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving). Dit aspect heeft in de plannen tot nu toe nog weinig aandacht gekregen, maar kan zeker meegenomen worden in de ontwikkeling van de nieuwe vormen van aanbod.

Ten vierde was voor de geïnterviewde jongeren een belangrijk punt dat jongeren meer betrokken worden bij hun behandeling en ook eigenaar gemaakt worden van hun behandelplan. Ook dit element is in de huidige plannen nog weinig aan de orde geweest. Een eerste stap zou kunnen zijn om bij de verdere uitwerking van de plannen ook (ervaringsdeskundige) jongeren te betrekken, om hun perspectief duidelijk een plek te geven in de plannen.

5.6. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie

In deze impactanalyse zijn enkele risico's geconstateerd die bij de verdere uitwerking en implementatie van de plannen kunnen optreden. Door aandacht te besteden aan de volgende randvoorwaarden, kunnen deze risico's beperkt worden:

- Balans in opbouw en afschaling
Strakke bovenregionale sturing op de balans tussen opbouw en afschaling is nodig om het risico op het achterblijven van de opbouw van nieuw aanbod, dan wel het uitblijven van de afschaling van het aantal gesloten plaatsen, te verkleinen. Het is primair een taak van de bovenregionale stuur- en werkgroep om hier scherpe afspraken over te maken en deze vervolgens door te vertalen naar de (regionale) inkoop en bijbehorende contractafspraken. Ook in de bovenregionale monitoring moet deze balans een centrale plek krijgen.
- Maatwerk in het nieuwe aanbod
Aanbieders van alternatieve vormen van aanbod moeten de flexibiliteit hebben om maatwerk te kunnen leveren, aansluitend bij de behoeften van individuele jongeren en de lokale context waar het aanbod geboden wordt. Dit voorkomt dat in het ontwikkelen van het aanbod te weinig rekening gehouden wordt met enerzijds de verschillende behoeften van jongeren en anderzijds de verschillen tussen de regio's en gemeenten waar het aanbod geleverd moet worden.
- Verbinding met veiligheidspartners
Goede afstemming met veiligheidspartners en communicatie richting inwoners is belangrijk om het risico op maatschappelijke onrust te verkleinen.
- Verbinding met onderwijspartners
Goede afstemming en afspraken met onderwijspartners zijn cruciaal om ook in het nieuwe aanbod van jeugdhulp plus een goede kwaliteit en continuïteit in het onderwijs van jongeren te kunnen bieden.
- Monitoring of beoogde doelgroepen ook bediend worden
Er moet goede monitoring komen van de doelgroepen die met het nieuwe aanbod geholpen worden, zodat tijdig inzicht is in de effecten van de plannen en waar nodig bijgestuurd of

ingegrepen kan worden. Hiermee kan voorkomen worden dat het ontwikkelde nieuwe aanbod niet bij de beoogde doelgroep terechtkomt.

- Overzicht over de beschikbare jeugdhulp behouden

Vanuit de inkoop is sturing nodig op een overzichtelijk veld, zodat professionals het overzicht kunnen houden over de beschikbare vormen van jeugdhulp in het landsdeel. Dit voorkomt versnippering van het aanbod en het risico op 'mismatches' in de plaatsing of meer overplaatsingen van jongeren.

Bijlage A: Geïnterviewde personen

Aan deze impactanalyse heeft een groot aantal contactpersonen van gemeenten en andere organisaties meegewerkt. De volgende personen zijn geïnterviewd:

Organisatie	Geïnterviewden
Gemeente Rotterdam	Karin Noordanus
Gemeente Krimpen aan den IJssel	Maria Huisman
Gemeente Den Haag	Xavérie Coppens, Bahar Yavuz
Gemeente Leidschendam-Voorburg	Annelies Bongers
Gemeente Gouda	Anke van der Landen, Anja Nobel
Gemeente Krimpenerwaard	Michel Mulderij, Alex de Vries, Annet Dragt
Gemeente Alphen aan den Rijn	Miranda de Boer
Gemeente Molenlanden	Elles van Kampen, Marina Azarian
Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond	Ellen Kortekaas, Anja Jongerius
Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden	Lida Doornbusch, Annemiek Hartman
TWO Jeugdhulp	Astrid van den Berg
Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland-Zuid	Irene van Zijtveld
Jeugdbescherming West	Curtis de Roo
Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond	Willemijn de Bont, Niels de Jong, Douwe Kamer, Linda Talsma (William Schrikker Groep), Marylou Apfel (William Schrikker Groep)
Schakenbosch	Vivianne Ooms, Kees in 't Veld, Suzanne Punt
Horizon	Marlies Michels, Peter Houweling, Erik Siebers
ExpEx	Mohini Awadhpersad
Via Almata	Henk van den Bemd, Marieke Kranenburg