

Aan: XXX (VWS), XXX (VNG)

Datum: 8 december 2021

## Memo Continuïteitsrisico's Jeugdzorg Plus

### 1. Inleiding

Jeugdzorg Plus is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening. Een verzoek tot Jeugdzorg Plus kan worden ingediend door een gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, een gecertificeerde instelling of de Officier van Justitie. De kinderrechter beslist of een jongere Jeugdzorg Plus nodig heeft. Als dat zo is, legt de rechter een civiele maatregel op en spreekt de 'machtiging gesloten jeugdhulp' uit<sup>1</sup>.

Nederland kent tien aanbieders van Jeugdzorg Plus met in totaal zeventien locaties (bijlage 1). Momenteel is een beweging gaande waarbij de capaciteit van Jeugdzorg Plus wordt afgebouwd. In deze memo wordt ingegaan op de deze ontwikkeling en de mogelijke risico's voor de continuïteit van Jeugdzorg Plus.

### 2. Afbouw Jeugdzorg Plus

Momenteel is er een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten en regio's streven naar alternatieve, meer kleinschalige, vormen van gesloten jeugdzorg<sup>2</sup>. Ook zou betere begeleiding vanaf het begin verzwarende van problematiek moeten voorkomen.

De afname van de vraag naar Jeugdzorg Plus is versneld door de coronacrisis. Aangezien Jeugdzorg Plus een van de laatste schakels van de jeugdhulpketen vormt, liep de bezetting in de eerste coronagolf nog niet terug. Later was dit wel het geval, nadat verwijzingen en daarmee instroom vanuit ambulante zorgaanbieders uitbleven.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is een afname zichtbaar van de vraag naar Jeugdzorg Plus capaciteit, zoals blijkt uit de daling van het aantal plaatsingen (tabel 1).

**Tabel 1. Ontwikkeling vraag naar Jeugdzorg Plus**

	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal plaatsingen	1819	1924	1720	1701	1366
Aantal unieke jongeren	1518	1537	1433	1382	1128

Bron: [www.nji.nl](http://www.nji.nl)

Met de keuze voor andere vormen van Jeugdzorg Plus is ook actief ingezet op de afbouw van capaciteit (tabel 2).

<sup>1</sup> [www.jeugdzorgnederland.nl](http://www.jeugdzorgnederland.nl)

<sup>2</sup> 'De beweging van 0' is een bekend platform dat alternatieve vormen van Jeugdzorg Plus nastreeft. [www.bewegingvannul.nl](http://www.bewegingvannul.nl)

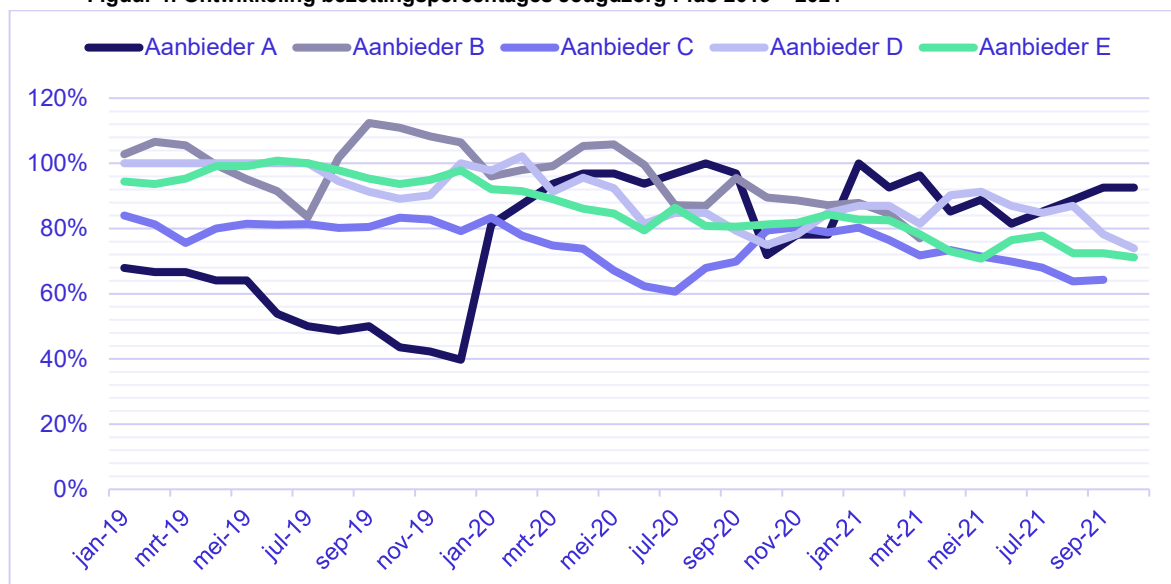
**Tabel 2. Ontwikkeling capaciteit Jeugdzorg Plus op landelijk niveau**

	2014	2016	2020	2021 <sup>3</sup>
Capaciteit	1162	1044	975	814

Bron: VNG

Wanneer naar de ontwikkeling van de bezettingsgraad van een aantal Jeugdzorg Plus aanbieders wordt gekeken, blijkt dat deze daalt (figuur 1). Bij drie van de vijf aanbieders zien we dat deze in 2019 rond de 100% bedbezetting hadden. De dalende lijn sinds de zomer van 2020 heeft zich bij alle aanbieders doorgezet waarmee deze aanbieders in september 2021 gemiddeld rond 70% bezetting uitkomen. (N.B. Aanbieder A kent een afwijking van de andere vier aanbieders. Oorzaak hiervan is dat deze aanbieder op 1 januari 2020 een deel van haar Jeugdzorg Plus bedden heeft afgebouwd en van 70 naar 24 bedden is gegaan. Deze lijn geeft hiermee een vertekend beeld.)

**Figuur 1. Ontwikkeling bezettingspercentages Jeugdzorg Plus 2019 – 2021**



Bron: Uitvraag Jeugdautoriteit, november 2021

### 3. Continuïteitsrisico's door (versnelde) afbouw Jeugdzorg Plus

#### Financiële ontwikkelingen

De vraag vanuit continuïteitsoogpunt is in hoeverre aanbieders in staat zijn om de kostenstructuur aan te passen op de geconstateerde lagere instroom. Deze flexibiliteit lijkt bij aanbieders van Jeugdzorg Plus beperkt. Aanbieders die zorg met verblijf leveren zijn minder flexibel in het planmatig en financieel opvangen van de dynamiek van wisselende bezettingen dan bij zorgvormen zonder verblijf<sup>4</sup>. Daarnaast is bekend dat het moeilijk is om specialistisch personeel te vinden en te behouden<sup>5</sup>. Dit zou kunnen verklaren waarom bij veel aanbieders de PNIL kosten in deze periode ongeveer gelijk zijn gebleven, of iets zijn toegenomen (bijlage 2). De stabiliteit van de PNIL ratio's laat zien dat aanbieders er niet voor hebben gekozen met relatief minder flexibel inzetbaar personeel te werken. Door de coronacrisis is onvoldoende duidelijk geweest of de gerealiseerde afbouw definitief is of dat er op termijn weer een toename komt van de vraag naar Jeugdzorg Plus. Zodoende is het goed mogelijk dat aanbieders ook

<sup>3</sup> VNG: Huidige capaciteit (2021) is gebaseerd op het Plan van aanpak / Bovenregionale plannen van de coördinerende gemeenten.

<sup>4</sup> Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit

<sup>5</sup> 90 advies VNG, 90% Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit.

flexibel personeel hebben aangehouden, om tijdig in te kunnen spelen op een eventuele toename van de vraag. Een andere mogelijke oorzaak is dat aanbieders gezien de flexibiliteit in personeel die de geplande afbouw vraagt, ervoor kiezen juist met meer flexibel personeel te werken. Ook kan het zijn dat aanbieders geen andere mogelijkheid hebben, omdat bij een voorgenomen afbouw personeel op eigen initiatief eerder uitstroomt dan bij de afbouw gewenst is.

Bij zorg met verblijf zijn de overeengekomen tarieven veelal gebaseerd op een bezettingspercentage van 90 tot 95%<sup>6</sup>. Hierdoor ligt het financiële risico bij een onderbezetting van meer dan vijf procent in deze gevallen bij de aanbieder. Daarnaast vraagt ook de afbouw van capaciteit om veel investeringen en het financieel risico van een (versnelde) afname van vraag naar Jeugdzorg lijkt nu eenzijdig bij de aanbieders te liggen. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat vanuit het ministerie van VWS geld beschikbaar is gesteld via een SPUK regeling om aanbieders bij de transformatie tegemoet te komen in de vastgoedkosten. Aanbieders is gevraagd een transformatieplan op te stellen, om aanspraak te kunnen maken op deze regeling. Onduidelijk is of de transformatieplannen realistisch zijn. Vanuit casuïstiek is bekend dat niet alle aanbieders de SPUK regeling als voldoende ervaren.

Daarnaast geven veel aanbieders aan dat de tarieven onvoldoende zijn. De meningsverschillen over passende tarieven zijn groot en de discussie hierover is nog niet beslecht. Ook is in twee regio's de NHC compensatie uitgebleven.

#### *Bovenregionale impact van lokale ontwikkelingen*

De financiële positie van een groot deel van de aanbieders van Jeugdzorg Plus is fragiel. Zo zijn zes van de tien aanbieders van Jeugdzorg Plus bekend bij het team Casuïstiek van de Jeugdautoriteit. Bij elkaar omvatten deze aanbieders ongeveer 65 % van de totale Jeugdzorg Plus capaciteit die momenteel beschikbaar is. Dit schept een zorgelijk beeld van de continuïteit van Jeugdzorg Plus, ook op de korte termijn.

Aangezien de Jeugdzorg Plus locaties een regionale functie hebben, zal dit ook eventuele discontinuïteit van een aanbieder een regionaal effect hebben. Zo zijn er in Noord Nederland (Friesland, Drenthe, Groningen), maar twee Jeugdzorg Plus locaties, waarvan één in casuïstiek bij de Jeugdautoriteit. De discontinuïteit van een aanbieder kan regionale gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van Jeugdzorg Plus in relatie tot het adagium 'zo dichtbij mogelijk'.

Een ander voorbeeld van het regionale effect van lokale beslissingen, zijn de gemeenten en regio's die bovenop de afbouw van het aantal plaatsingen in Jeugdzorg Plus alleen nog opvang in de eigen regio willen. Dit is in ieder geval bekend van de regio's Rijnmond en Utrecht. Momenteel is vijftig procent van de kinderen die in de achterhoek zijn geplaatst, afkomstig uit Rotterdam. Als al deze jeugdigen binnen de eigen regio worden geplaatst, zal dit grote impact hebben op deze aanbieders. Wanneer een aanbieder niet kan blijven bestaan, betekent dit ook wegval van beschikbare zorg voor andere regio's.

#### *Beschikbaarheid van alternatieven voor huidige Jeugdzorg Plus*

Hoewel duidelijk is dat Jeugdzorg Plus wordt afgebouwd, is niet duidelijk in hoeverre er alternatieven voor deze doelgroep beschikbaar zijn. In de plannen die als bron zijn gebruikt voor de VNG startfoto's en toekomstfoto's blijkt dat dit nog onvoldoende is uitgewerkt. De vraag is daarom in hoeverre gemeenten en regio's ertoe in staat zijn de jongeren eerder in het traject goed op te vangen. Bovendien bestaat het risico dat capaciteit wordt afgebouwd, die later toch

---

<sup>6</sup> Verdiepingsonderzoek Financiële Posities Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit

wenselijk blijkt. Een voorbeeld hiervan zijn de Justitiële Jeugdinrichtingen, waarvan een aantal zijn gesloten en die nu toch weer opengaan.

#### **4. Landelijke regie op Jeugdzorg Plus is wenselijk**

Op de korte termijn hebben de ontwikkelingen rondom coronaomzetting en de daling van bedbezetting forse consequenties voor de liquiditeit van een deel van de Jeugdzorg Plus aanbieders. Doordat het merendeel van de Jeugdzorg Plus een pxq bekostiging kent, is het financiële risico van de lagere bedbezetting voor aanbieders. Dat leidt tot risico's voor de continuïteit van de Jeugdzorg Plus. Dit geldt in het bijzonder omdat de discontinuïteit van één aanbieder regionale gevolgen kan hebben.

De Jeugdautoriteit pleit voor landelijke regie op een korte termijn (tijdelijke) oplossing. Van daaruit kan worden onderzocht welk beleid passend is voor een structurele keuze rondom de afbouw van de Jeugdzorg Plus.

Bij deze landelijke regie moet in ieder geval worden stil gestaan bij de vraag wat een passende afbouw is van capaciteit van Jeugdzorg Plus is. Vragen die hierbij opkomen zijn; Moet de beschikbare capaciteit worden afgebouwd, of is een lagere bezettingsgraad met behoud van de capaciteit wenselijk? Wanneer de keuze wordt gemaakt voor een lagere bezettingsgraad, moet ook worden nagedacht over de bekostiging. Bij welke mate van bezetting moet worden uitgegaan bij beschikbaarheidsfinanciering? Daarbij geldt eveneens dat de alternatieven van Jeugdzorg Plus vaak intensieve 1-op-1 behandeling van het individu of in kleinere groepen inhouden met hogere personeelskosten als gevolg.

Met landelijke regie kan worden voorkomen dat op lokaal niveau keuzes worden gemaakt die het totale landschap van Jeugdzorg Plus beïnvloeden, met discontinuïteit van zorg tot gevolg.

### Bijlage 1. Overzicht aanbieders Jeugdzorg Plus

Aanbieder	Locatie
Levvel	De Koppeling
	Pinq <sup>7</sup>
Parlan	Transferium
Pluryn	Lindehorst
	Intermetzo
Stg. Horizon Jeugdzorg & Onderwijs	Antonius
	Rijnhove – Hand in Hand
	Bergse Bos
	't Anker
Schakenbosch	Schakenbosch
Stichting Jeugdhulp Friesland	Woodbrookers
Elker	Stg. Het Poortje
's Heerenloo	Groot Emaus
Via Jeugd	Via Almata
	Via Icarus
Vigo	Stichting OGH en Ambulatorium
	Bijzonder Jeugdwerk

Bron: Geregistreerde jeugdhulpaanbieders | Rijksoverheid.nl

### Bijlage 2. Ontwikkeling PNIL ratio Aanbieders Jeugdzorg Plus

Aanbieder	PNIL ratio (<15)		
	2018	2019	2020
Intermetzo zorg (Pluryn)	-	3,28	5,39
Stg. Pluryn Groep (Lindehorst)	-	5,72	7,93
Parlan (Transferium)	8,2	8,7	4,52
Bijzonder Jeugdwerk (Vigo)	-	7,48	13,36
Horizon Jeugdzorg en Speciaal Ond.(iHub)	12,39	7,53	7,56
Stichting Levvel (de koppeling)	-	-	0
OGH en Ambulatorium (Vigo)	6,82	7,87	6,31
Schakenbosch Zorg voor Jeugdigen B.V.	12,74	-	21,84
Stg. Het Poortje Jeugdinrichtingen (Elker)	26,15	26,34	26,57
Via Almata(Via Jeugd)	14,28	13,33	13,52
Jeugdhulp Friesland(Woodbrookers)	7,25	6,58	-
Via Icarus (Via Jeugd)	-	-	-
's Heerenloo (Groot Emaus)	6,36	9,71	0,01

Bron: IKZ dashboard

<sup>7</sup> Vrouwenopvang. Ontbreekt op website rijkoverheid, maar is wel meegenomen in de stukken van de VNG.