

Vergaderjaar 2018–2019

31 839

Jeugdzorg

Nr. 634

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2019

Hierbij ontvangt u het actieplan *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren*¹. Hierin staan de gezamenlijke ambities van de instellingen voor gespecialiseerde zorg aan jeugdigen, gemeenten en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ik sluit deze brief af met een aantal onderwerpen die ik u toegezegd heb of waarover u nadere informatie heeft gevraagd.

Vooraf wil ik benadrukken dat het noodzakelijk is dat we de gesloten jeugdhulp gaan verbeteren. Dat wil niet zeggen dat die beweging pas met dit actieplan begint. Er is al veel gaande en ook in het programma Zorg voor de Jeugd is deze ambitie opgenomen. Met dit plan willen we de professionals die dagelijks voor kwetsbare jeugdigen zorgen, ondersteunen. Ik heb veel respect voor hoe zij zich inzetten voor die jeugdigen die aan hun zorgen zijn toevertrouwd. Vandaag en op andere momenten heb ik dat met eigen ogen gezien. Het is belangrijk dat u en ik hen steunen in hun moeilijke werk.

Dit plan heb ik u eerder aangekondigd als het actieplan gesloten jeugdhulp. Wanneer u kennisneemt van dit plan zult u merken dat de reikwijdte van het plan breder is. De ambitie is niet alleen het verbeteren van de zorg voor jongeren die tijdelijk drang of dwang nodig hebben, in de gesloten jeugdhulp. De partners van dit plan gaan zich ook gezamenlijk inzetten op het voorkomen van plaatsingen in de gesloten jeugdhulp. Hoe zorgen we ervoor dat – in verbinding met de hele keten – de kwetsbare jeugdigen in hun eigen gezin of in vergelijkbare omstandigheden kunnen opgroeien. Ik ben het van harte met hen eens dat alleen zo een wezenlijke verbetering van de zorg voor de meest kwetsbare kinderen mogelijk is. Het feit dat alle jeugdhulpsectoren dit plan dragen, maken deze ambities kansrijk.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Bij de voorbereiding van dit plan hebben de partners van dit plan ook jeugdigen met ervaring in de gesloten jeugdhulp betrokken. Zij hebben actief meegedacht. Ook bij verdere implementatie van dit plan hebben zij een actieve rol. Dat is een goede zaak omdat ik zelf ook merk in gesprekken met hen dat zij vanuit hun ervaring met goede voorstellen komen voor verbetering.

Actieplan De best passende zorg voor kwetsbare jeugdigen

Gesloten jeugdhulp verbeteren en plaatsingen voorkomen

Aanleiding: kwetsbare jeugdigen krijgen niet tijdig de best passende zorg

Jeugdigen verblijven in accommodaties voor gesloten jeugdhulp als sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen en verblijf noodzakelijk is om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de zorg die hij nodig heeft of door anderen daaraan wordt onttrokken. Als jeugdigen in deze accommodaties verblijven, betekent dat niet dat zij daar altijd op de juiste plaats zijn. Vaak hebben ze een geschiedenis van meerdere plaatsingen elders in de jeugdhulp voordat zij in de gesloten jeugdhulp belanden. De carrousel van overplaatsingen is ons een doorn in het oog. Daarom analyseren wij op dit moment hoe wij met de huidige cijfers een accuraat beeld beschikbaar kunnen krijgen over het aantal overplaatsingen. Daarbij komt dat we ons steeds meer realiseren dat het langdurig verblijf in (gesloten) leefgroepen in instellingen voor geen enkel kind goed is. Die overtuiging was het motief voor de ambitie in het programma Zorg voor de Jeugd dat kinderen zo thuis als mogelijk opgroeien in een stabiele en liefdevolle omgeving, ook als dat niet meer thuis kan. Dat hebben we voor de gesloten jeugdhulp vertaald in minder gesloten plaatsingen, verkorten van de verblijfsduur en het bevorderen van de uitstroom en het terugdringen van gedwongen afzonderen.

De urgentie om dit te gaan doen, voelen we door verschillende zorgelijke signalen over de gesloten jeugdhulp in de afgelopen periode. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) constateerde in een casusonderzoek naar een suïcide dat de gesloten jeugdhulp en de jeugd-ggz twee gescheiden werelden zijn. Ook waren er signalen over een onvoldoende veilige woonomgeving voor slachtoffers van loverboys en over drugs-overlast. Daarnaast belichten twee recente proefschriften belangrijke aandachtspunten. Uit het onderzoek van Maria de Jong-de Kruijf bleek dat een plaatsing in een gesloten jeugdhulpinstelling in veel gevallen geen rechterlijke keuze voor gesloten jeugdhulp is, maar eerder een keuze bij gebrek aan andere, meer behulpzame alternatieven. Het tweede proefschrift van Sophie de Valk licht toe hoe repressie in de gesloten jeugdhulp de effectiviteit van de behandeling bedreigt en toont aan dat repressie minder voorkomt in gezinsgerichte en kleinschalige voorzieningen. Beide proefschriften onderschrijven het belang van de acties uit het huidige plan; het ontwikkelen van alternatieve vormen van intensieve jeugdhulp voor kwetsbare jongeren in de gesloten jeugdhulp en het bieden van handelingsalternatieven aan professionals voor gedwongen afzonderen om uiteindelijk te stoppen met separeren. De aanbevelingen uit beide onderzoeken leveren een waardevolle bijdrage aan de invulling van de acties. Voor een meer complete samenvatting en analyse van deze proefschriften verwijs ik naar de appendix bij deze brief². Hiermee kom ik tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om een brief.³

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Handelingen II 2018/19, nr. 59, item 11.

Deze signalen laten ook zien dat de instellingen voor gesloten jeugdhulp de opgave waar zij voor staan niet alleen kunnen doen. Daarom ligt er nu een plan met twee hoofddoelstellingen: **verbeteren** van de gesloten jeugdhulp en **voorkomen** dat jongeren in gesloten zorg terecht komen.

Deze twee doelstellingen zijn met elkaar verbonden. Een duurzame verbetering van de gesloten jeugdhulp lukt alleen als de zorg ook beter wordt in het voorkomen dat jongeren in gesloten jeugdhulp terecht komen.

Het plan bevat de nodige acties om beide doelstellingen te realiseren. Hieronder ga ik op een aantal daarvan in. Voor een beschrijving van alle acties verwijs ik naar het plan.

Acties om kwetsbare jongeren de best passende zorg te bieden

Verbeteren van het leefklimaat binnen gesloten jeugdhulp instellingen

Er zijn zorgen over repressieve kenmerken van het leefklimaat van gesloten jeugdinstanties en de mogelijke effecten daarvan op jongeren (trauma's, agressie). Zeker als het dan ook nog ontbreekt aan een passende behandeling voor jongeren met psychiatrische problemen. Instellingen beseffen dat en willen werken aan een beter leefklimaat.

- Samen met ervaringsdeskundigen gaan ze voor 1 oktober 2019 een gezamenlijk beeld van een positief leef-, leer- en werkklimaat formuleren.
- Een actie om korte termijn het leefklimaat te verbeteren is om een extra inspanning te plegen voor een beperkt aantal jongeren die een individuele maatwerkaanpak nodig hebben en voor wie een groepsgerichte aanpak niet werkt. Omdat zij in de huidige situatie een groot beslag leggen op de tijd gaat dat ten koste van andere jongeren. («top 100 aanpak»)

Aantal suïcides verminderen

Instellingen voor gesloten jeugdhulp willen beter worden in het voorkomen van suïcides. Waar zich de afgelopen jaren suïcides hebben voorgedaan hebben deze instellingen verbetermaatregelen doorgevoerd. Daar kunnen andere instellingen hun voordeel mee doen. Alle instellingen zijn actief bezig beter te worden in het terugdringen van suïcides:

- Instellingen treffen voorbereidingen zodat zij vanaf 2020 suïcidaal gedrag gaan registreren.
- Instellingen starten met maatregelen zodat zij voor januari 2021 de volgende doelen hebben gerealiseerd:
 - o in elke instelling een visie en beleid op suïcidaal gedrag waar de landelijk geldende richtlijnen een onderdeel van zijn
 - o de richtlijnen en beleid zijn besproken in alle teams en staat die periodiek op de agenda
 - o alle direct betrokken professionals hebben up-to-date kennis en vaardigheden over het thema via een blended learning traject.
 - o alle direct betrokken medewerkers zijn getraind in gespreksvoering
 - o scholing is geborgd in het opleidingsprogramma voor nieuwe medewerkers
 - o zijn er aandachtfunctionarissen / ambassadeurs op het thema aangewezen die de kennis rondom het thema up to date houden en met elkaar een lerend netwerk vormen
 - o risico-inschatting en handelingsplannen op suïcide zijn een standaard onderdeel van de werkwijze en dossiervoering
- Instellingen gaan een handreiking maken met handvatten voor risico-inschatting en -taxatie, gespreksvoering, het betrekken van naasten en reflectie in teams ten behoeve van het doorbreken van

taboes omtrent suïcidaal gedrag. Alle direct betrokken professionals gaan vanaf 2022 daarmee werken.

- Instellingen, professionals en wetenschap leren van elkaar wat effectief is. Er vindt landelijk een regionale uitwisseling plaats door middel van kennisnetwerken over zelfbeschadiging en suïcidaal gedrag.

Terugdringen gedwongen afzonderen, stoppen met separeren

Gedwongen afzonderen is een ingrijpende maatregel die schadelijk kan zijn voor jongeren. Jongeren geven zelf aan een separatie als traumatiserend te hebben ervaren. Hulpverleners erkennen dat afzonderen ook gebeurt vanuit onmacht. Daarom hebben we in Zorg voor de Jeugd uitgesproken afzonderen te willen verminderen en te stoppen met separatie. In dit plan staan de volgende acties om deze doelen te realiseren.

- In mei 2019 is de nulmeting beschikbaar.
- Direct daarna starten de instellingen een doorgaande meting om met elkaar te monitoren dat gedwongen afzonderen ook daadwerkelijk afneemt.
- In alle instellingen krijgen medewerkers op dit moment al training in anders omgaan met gedragsproblematiek en de-escalerend werken. Het vraagt onderzoek en coaching on the job om dit anders handelen verder te ontwikkelen en duurzaam in te bedden in het werk. Tevens vraagt het tijd om te reflecteren voor de professionals om te komen tot anders handelen. En het zoeken naar een kleinschaliger groepsgrootte in het hier en nu om de relationele beveiliging ook waar te kunnen maken.
- Gezamenlijk komen tot verbeteringen en leren door:
 - o een lerend netwerk van ambassadeurs te continueren, verder te ontwikkelen en toegankelijk te maken voor andere projectleden (waaronder contactpersonen registratie, maar ook bijv. ervaringsdeskundigen)
 - o coaching van de ambassadeurs om hun rol in de eigen organisatie vorm te kunnen geven
- In 2021 hebben de instellingen het aantal separaties teruggebracht met 80%.

Ontwikkelen van meer kleinschalige alternatieven voor gesloten jeugdhulp

Langdurig verblijf in leefgroepen in residentiële instellingen is voor geen enkel kind goed. Kleinschalige woonvoorzieningen scheppen betere condities voor meer aandacht en maatwerk voor de individuele jongere en voor minder repressie. Met de onderstaande acties willen partijen bereiken dat er meer (verschillende) kleinschalige gezinsgerichte woonvormen komen.

- Partijen zetten in om langs eenzelfde aanpak te komen tot een actieplan gezinshuizen. Dit betekent dat het plan wordt doordacht vanuit de inhoudelijke deskundigheid samen met professionals, aanbieders, gemeenten, kennisinstituten en de inbreng van cliëntvertegenwoordigers. U ontvangt dat in mei 2019. De ontwikkeling van de huidige gesloten jeugdhulp naar meer kleinschalige gezinsgerichte voorzieningen maakt ook deel uit van dit actieplan gezinshuizen. Hiermee geven we invulling aan het verzoek van de Kamer de actieplannen gesloten jeugdhulp en gezinshuizen in samenhang te bezien en te onderzoeken welke kansen de transformatie in de

gesloten jeugdzorg biedt om van jeugdzorgplus naar kleinschalige gezinsgerichte voorzieningen te komen (motie-Voordewind).⁴

- Regiocoalities en jeugdhulpbrede instellingen ontwikkelen meer kleinschalige gezinsgerichte woonvormen waar een jeugdige te allen tijde mag blijven wonen en die voldoet aan de eis van *zo thuis als mogelijk*. Hiermee voeren regio's hun transformatieplannen uit.
- De branches voor gespecialiseerde jeugdhulp zorgen ervoor dat er voor 1 januari 2020 een gezamenlijke definitie ligt van de kenmerken en eisen aan kleinschalige gezinsgerichte woonvormen. Zij betrekken daarbij ook hun onderwijspartners, ook indachtig de oproep in de motie-Westerveld om te regelen dat ook jongeren die verblijven in een jeugdzorginstelling het onderwijs krijgen dat bij hen past.⁵

Geen onnodige doorplaatsingen, betere uitstroom en een vast woonperspectief

Overplaatsingen zorgen ervoor dat jongeren steeds opnieuw moeten wennen aan een nieuwe situatie en aan nieuwe hulpverleners. Ze zorgen ook voor hechtingsproblemen. Er zijn schrijnende voorbeelden die ook een gezicht hebben gekregen. Partijen willen dit veranderen door beter te worden in het plaatsen van kwetsbare jeugdigen met de grootst mogelijke kans op succes.

Daarvoor gaan ze het volgende doen.

- De branches gespecialiseerde zorg voor jeugdigen gaan met elkaar afspraken maken over het reduceren tot een minimum van overplaatsingen tussen de residentiele instellingen. De ambitie is voor 1 januari 2021 het aantal overplaatsingen tussen de instellingen terug te dringen tot minder dan 5% van het huidige.
- De norm moet zijn dat alle jeugdigen in de JeugdzorgPlus binnen een half jaar zicht hebben op een vast woonperspectief. Ambitie is om dit in 2021 gerealiseerd te hebben.
- In de realisatie van deze ambities spelen de expertteams een belangrijke rol. Dat bleek ook uit het onderzoek naar hoe vaak een machtiging gesloten jeugdhulp verlengd moet worden omdat tijdige en passende vervolghulp niet beschikbaar is (motie-Raemakers).⁶ Het onderzoek liet zien dat actieve, samenwerking, faciliterende gemeenten en expertteams met doorzettingsmacht van betekenis zijn bij het vinden van passende vervolghulp.⁷
- Als het gaat om kwetsbare jeugdigen met complexe problemen gaan de instellingen naast expertteams vaker dan nu ook het CCE inschakelen.

Bestuurlijke acties om de randvoorwaarden voor dit plan te scheppen

Het is belangrijk dat instellingen en regio's rust en ruimte krijgen om dit plan uit te voeren. Alleen dan kan het succesvol worden uitgevoerd. Want de uitvoering brengt grote veranderingen te weeg voor de jeugdhulpaanbieders als het lukt om het aantal gesloten plaatsingen substantieel te verminderen: afbouw van huidige capaciteit die gepaard gaat met opbouw van nieuwe vormen van jeugdhulp. Er is tijd nodig om vraagstukken, zoals vastgoed, goed in te bedden in de regionale afspraken. Dat vraagt om meer dan alleen een regionaal opdrachtgeverschap. Gesloten jeugdhulp is een bovenregionale voorziening. Zo is er bijvoorbeeld één plaatsingcoördinatie per landsdeel. Afzonderlijke besluiten van

⁴ Kamerstuk 32 793, nr. 350.

⁵ Kamerstuk 35 000 XVI, nr. 81.

⁶ Kamerstuk 31 839, nr. 618.

⁷ Kamerstuk 31 839, nr. 630.

een regio kunnen van invloed zijn op andere regio's, bijvoorbeeld als het gaat om (de wijze van) het contracteren. Voor de uitvoering van dit plan is het daarom nodig dat regio's op

het niveau van landsdeel afstemmen. Onderwerpen die zich daarvoor lenen zijn de afbouw van gesloten jeugdhulp, de opbouw van alternatieven daarvoor en een wijze van contracteren van gesloten jeugdhulp die ondersteunend is aan de uitvoering van dit actieplan. Dat sluit ook aan bij het gesprek dat VNG en Jeugdzorg Nederland hierover voeren.

Kwetsbare jongeren kunnen zich beter ontwikkelen als onderwijs en zorg samen optrekken, ook als zij enige tijd in geslotenheid moeten doorbrengen. Onderwijs draagt ook bij aan zo normaal mogelijke leefwereld in geslotenheid, onderwijs betekent immers vaak een constante in een tijdelijk en variërend zorgtraject. Onderwijs kan het kind perspectief en zelfvertrouwen.

Aan de gesloten jeugdhulpinstellingen zijn onderwijsinstellingen verbonden, met een gespecialiseerd aanbod. Wanneer deze vorm van jeugdhulp transformeert naar meer kleinschalige gezinsgerichte voorzieningen kan dat grote gevolgen hebben voor de betreffende onderwijsinstellingen en (de kwaliteit van) het onderwijs, die deze instellingen en hun medewerkers geven. Daarbij gaat het in het bijzonder om de continuïteit van het onderwijs voor deze kinderen.

Dit onderwijs vraagt nu eenmaal om een bepaald volume, zowel financieel, inhoudelijk als uitvoeringstechnisch. School moet voor deze leerlingen goed geregeld zijn. Of het nu gaat om onderwijs verbonden aan een gesloten of open zorginstelling, of onderwijs via het samenwerkingsverband op het voortgezet (speciaal) onderwijs, al deze kinderen verdienen een samenhangend programma van onderwijs en zorg.

Met gemeenten en onderwijspartners gaan wij daarom onderzoeken wat de betekenis is van de transformatie in relatie tot het onderwijs. In dit kader is het tevens relevant dat de Minister van BVOM uw kamer eerder heeft toegezegd dat hij voor de zomer een verkenning zal sturen over onderwijs in residentiële instellingen (open en gesloten).

Resumerend stel ik vast dat partijen heel hard gewerkt hebben aan dit plan. Het is een belangrijke mijlpaal dat partijen over de volle breedte van de jeugdhulp hieraan bijgedragen hebben. Dat laat onverlet dat er nog veel moet gebeuren.

Op korte termijn ga ik in gesprek met partijen over de verdere concretisering van dit actieplan en hoe het Rijk daarbij kan ondersteunen.

VWS is bereid om (een deel van) de middelen die op verzoek van de Kamer (motie Kuiken)⁸ beschikbaar zijn gekomen (€ 400.000) om pilots «high intensive» en «high safety» te starten in te zetten voor de uitvoering van dit plan.

In voorbereiding is een wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstanties waarin komt te staan dat afzonderingen in een specifieke separatie-ruimte niet toegestaan zijn.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

⁸ Kamerstuk 35 000 XVI, nr. 89.