



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

Voortgang september 2024

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

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

Daarnaast vraagt de transformatie om een cultuuromslag van medewerkers die met jongeren met deze problematiek werken. Dit benadrukken ervaringsdeskundigen en de beroepsorganisatie van professionals in hun reflectie op de bevindingen van de inspectie. Een dergelijke cultuuromslag vraagt om ruimte voor reflectie en opleiding van medewerkers en het afscheid nemen van medewerkers die deze omslag niet kunnen of willen maken. De arbeidsmarktproblematiek maakt het instellingen soms moeilijk om met een stabiel en vakbekwaam team nabijheid te kunnen bieden aan de jongeren.

De inspectie vindt dat de normafwijking niet langer mag voortduren op een aantal punten, ongeacht de oorzaken die deze normafwijking veroorzaken. De inspectie intervenueert – indien aan de orde – op maat per locatie om te zorgen dat deze normafwijking zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

Resultaat van vervolgtoezicht bij aanbieders JeugdzorgPlus

In februari 2024 publiceerde de inspectie een [rapport over de mate waarin de aanbieders van JeugdzorgPlus erin slagen om passende hulp te bieden van voldoende kwaliteit](#). Die rapportage was gebaseerd op toezicht bij alle locaties, dat is uitgevoerd in de laatste maanden van 2023.

De inspectie heeft na het toezicht bij alle JeugdzorgPlus-locaties verbeterplannen en resultaatverslagen opgevraagd. In dit rapport rapporteert de inspectie over de voortgang van de verbeteringen. In onderstaand overzicht is de voortgang op hoofdlijnen te zien. Vanaf hoofdstuk 3 volgt een toelichting per thema.

Passende hulp

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

Vrijheidsbeperkende maatregelen

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

Randvoorwaarden

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

Aanpassingen in de Jeugdwet per 1 januari 2024: Vrijheidsbeperking mag niet 'tenzij', alleen op maat en in het belang van de jongere

De inspectie toetste in de laatste maanden van 2023 de kwaliteit van de geboden hulp in de JeugdzorgPlus aan de hand van de op dat moment geldende wet- en regelgeving. Waar het ging om toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen hanteerde de inspectie in haar toezicht de *Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen*.

Per 1 januari 2024 is hoofdstuk 6 van de Jeugdwet gewijzigd via de *Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp*. Belangrijke wijzigingen zijn:

- > De introductie van het 'nee, tenzij'-beginsel. Dit houdt in dat vrijheidsbeperkende maatregelen niet mogen worden toegepast, tenzij er voor de jeugdige geen minder zware alternatieven zijn, de maatregelen evenredig zijn en te verwachten is dat de maatregelen effectief zijn. Het brede beeld bestaat dat de gesloten jeugdzorg een plek is waar vrijheid van jongeren standaard en ernstig wordt beperkt. De wet biedt echter enkel de mogelijkheid om volgens dit 'nee, tenzij'-principe vrijheidsbeperking in te zetten.
- > Jongeren mogen niet meer worden ingesloten in hun eigen slaapkamer. Alleen in noodsituaties mag een jongere worden ingesloten en dat mag dit alleen in een kindvriendelijke, afzonderlijke en veilige ruimte.
- > De wet werkt uit welke vormen van vrijheidsbeperking er zijn. Dat gaat niet alleen om een gesloten (voor)deur en het mogen vastpakken of vasthouden van een jongere. Het betreft ook beperkende maatregelen rondom telefoongebruik en andere vormen van contact, controlerende maatregelen zoals urinecontrole, fouilleren, kamercontrole en (elektronisch) toezicht. Al deze vormen van vrijheidsbeperking zijn op basis van de Jeugdwet uitsluitend toegestaan in de gesloten jeugdzorg.
- > De verplichting om vrijheidsbeperking te registreren en hierover periodiek te rapporteren aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. De inspectie heeft in de zomer van alle instellingen een eerste rapportage ontvangen. Deze rapportages waren nog vormvrij. De inspectie heeft deze rapportages meegenomen in de beoordeling van de resultaatverslagen.

De *Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen* liepen op deze wetswijziging vooruit en zijn in lijn met de wetswijziging. Waar bij veldnormen instellingen nog beredeneerd kunnen afwijken indien dit navolgbaar in het belang is van een jongere, biedt de wet hier geen ruimte voor. De inspectie is bij het toetsen van de kwaliteit gehouden aan de eisen die in de wet zijn gesteld.

Passende (vervolg)hulp onvoldoende beschikbaar

Er is sprake van passende hulp als professionals kunnen toelichten en de jongere en diens ouders ervaren dat de hulp bijdraagt aan het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging van de jongere. Elementen van passende hulp waar de inspectie specifiek naar heeft gekeken in dit toezicht zijn:

- > Het dagprogramma sluit aan op wat de jongere nodig heeft op verschillende leefgebieden (onderwijs, werk, wonen, vrije tijd, netwerk).
- > De jongere ontvangt de hulp tijdig en ononderbroken.

Dagprogramma

In februari 2024 constateerde de inspectie een verschil in de mate waarin JeugdzorgPlus-aanbieders erin slagen om jongeren snel na opname passend onderwijs en dagbesteding te bieden. Tien van de vijftien aanbieders lukte dit niet goed; daar krijgen jongeren nauwelijks onderwijs of passende dagbesteding op hun niveau.

Op basis van de resultaatverslagen stelt de inspectie vast dat drie aanbieders de verbetermaatregelen uit het verbeterplan op dit punt hebben gerealiseerd. Op basis van de resultaatverslagen kan de inspectie niet vaststellen of dit er ook toe leidt dat alle jeugdigen nu passend onderwijs ontvangen.

Tijdige hulp

In februari 2024 stelde de inspectie vast dat jeugdigen in de JeugdzorgPlus soms maanden op behandeling en therapie moesten wachten, omdat dit onvoldoende beschikbaar is. Dit was een knelpunt bij zes locaties.

Op basis van de resultaatverslagen stelt de inspectie vast dat twee aanbieders de verbetermaatregelen uit het verbeterplan op dit punt hebben gerealiseerd. De inspectie ziet dat de aanbieders die dit nog niet gerealiseerd hebben wel verbetermaatregelen hebben ingezet. Bijvoorbeeld met een project om wachtlijsten structureel te verkorten, of met aanpassing van het behandelaanbod.

Ononderbroken hulp

De inspectie constateerde in februari 2024 dat het overal in het land ontbreekt aan passende vervolghulp voor jeugdigen uit de JeugdzorgPlus.

De resultaatverslagen laten hierin geen verbetering zien. De maatregelen die in uitvoering zijn, zijn vooral op het niveau van voeren van gesprekken met gemeenten, verkenningen of deelname aan samenwerkingsverbanden. Aanbieders van gesloten jeugdzorg hebben hun partners nodig om vervolghulp te kunnen realiseren.

Inzet vrijheidsbeperkende maatregelen vrijwel niet meer generiek

Zoals benoemd in hoofdstuk 2 is per 1 januari 2024 de Jeugdwet gewijzigd. Sindsdien zijn de aanbieders van JeugdzorgPlus verplicht om twee keer per jaar een registratie aan te leveren van de toegepaste vrijheidsbeperkende maatregelen. Verder mogen vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp niet worden ingezet, 'tenzij'. Zij kunnen dus nooit deel uitmaken van de huisregels. Jongeren mogen niet in hun eigen slaapkamer worden ingesloten. Insluiting gebeurt alleen in noodsituaties voor een korte periode in een kindvriendelijke, afzonderlijke en veilige ruimte die aan de wettelijke eisen voldoet.

Registratie vrijheidsbeperkende maatregelen

Per 1 januari 2024 moeten de JeugdzorgPlus-instellingen gegevens over de toegepaste vrijheidsbeperkende maatregelen halfjaarlijks verstrekken aan de inspectie. Daarnaast moeten deze instellingen eens per jaar een kwalitatieve analyse over de toegepaste vrijheidsbeperkende maatregelen aan de inspectie verstrekken. Deze registratie en analyse is in de eerste plaats bedoeld voor de instellingen zelf, zodat zij kunnen evalueren en waar nodig bij kunnen sturen.

Door de gegevens te analyseren wil de inspectie structureel inzicht krijgen in de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de JeugdzorgPlus. Het overstijgende doel hierbij is het terugdringen van vrijheidsbeperkende maatregelen.

De inspectie ontving in augustus de gegevens over het eerste half jaar van 2024. Deze eerste aanlevering was, in afstemming met de branchevereniging Jeugdzorg Nederland, vormvrij. De inspectie constateert dat de aanbieders op dit moment niet eenduidig registreren. Hierdoor kan de inspectie geen overstijgende conclusies trekken op basis van de aangeleverde informatie.

De inspectie verwacht de tweede aanlevering van 2024, samen met de kwalitatieve analyse over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in 2024, uiterlijk zes weken na 1 januari 2025. Dan zullen afspraken zijn gemaakt over de te hanteren definities en vorm. De inspectie verwacht dan een overstijgende analyse te kunnen maken.

Vrijheidsbeperkende maatregelen in de huisregels

Het 'nee, tenzij'-principe betekent dat vrijheidsbeperkende maatregelen nooit standaard kunnen worden ingezet. Zes van de vijftien locaties hadden in februari 2024 nog vrijheidsbeperkende maatregelen in de huisregels. Deze zijn inmiddels vrijwel overal uit de huisregels verdwenen. Slechts één locatie moest de huisregels nog aanpassen en dit staat in het laatste kwartaal van 2024 gepland.

Kamerdeuren op slot

In de laatste maanden van 2023 deden negen van de vijftien locaties de kamerdeuren op slot. Dit gebeurde bij sommige locaties standaard, in de nacht of tijdens verplichte rust- of overdrachtmomenten.

Sinds 1 januari 2024 mogen de kamerdeuren van jongeren niet meer op slot, ook niet incidenteel. Uit de resultaatverslagen blijkt dat op geen enkele locatie de kamerdeuren nog standaard op slot gaan. Maar volgens de resultaatverslagen gaan kamerdeuren incidenteel nog wel op slot bij zes locaties. Uit de ontvangen registratie blijkt dat meer locaties nog jongeren incidenteel insluiten op hun slaapkamer. De aantallen insluitingen verschillen per locatie, van enkele keren tot meer dan 200 insluitingen in de eerste helft van 2024. Aanbieders benoemen dat insluiting plaatsvindt bij noodsituaties of als sprake is van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Op sommige locaties worden (standaard) alternatieven ter voorkoming van insluiting ingezet, zoals deurverklikkers en cameratoezicht. Ook deze alternatieven mogen alleen op maat en afgewogen vanuit het belang van de jongere worden ingezet.

Kindvriendelijke afzonderlijke en veilige ruimte

JeugdzorgPlus voorzieningen moeten per 1 juli 2024 over een kindvriendelijke, afzonderlijke en veilige ruimte beschikken. Hier kunnen jongeren in een noodsituatie worden ingesloten of op eigen verzoek verblijven.

In februari 2024 beschikten elf van de vijftien locaties over een veilige ruimte. De meeste instellingen hadden geen ruimte die voldeed aan de eisen die zijn gesteld aan een afzonderlijke en veilige ruimte, zoals opgenomen in het (eveneens per 1 januari 2024 gewijzigde) Besluit Jeugdwet (art. 6.2.5.). In de ruimte moet voldoende daglicht zijn, verlichting, een temperatuurregelaar en ventilatiesysteem. De jongere moet dit alles zelf kunnen reguleren. Ook moet de ruimte een klok hebben en de deur, wanden, muren, vloer en het meubilair moeten letselvoorkomend zijn. De jongere moet verder in de gelegenheid zijn gebruik te maken van media en persoonlijke eigendommen bij zich te hebben, tenzij deze een gevaar kunnen vormen voor de gezondheid of de veiligheid van de jongere. Daarnaast is het van belang dat de jeugdhulpverlener regelmatig de toestand van de jongere controleert en, indien de jongere dat wenst, ook rechtstreeks contact met de jongere heeft.

Meerdere locaties hadden hun oude afzonderingsruimte omgebouwd tot een (open) chillruimte. Deze locaties hebben geen veilige afzonderlijke ruimte in de zin van de wet, waar een jongere in een noodsituatie kan worden ingesloten.

De inspectie ziet bij veel aanbieders onduidelijkheid over het feit dat zij moeten beschikken over een kindvriendelijke en veilige ruimte. Sommige aanbieders overwegen de ruimte niet meer te gebruiken, of de verbouwing wordt noodgedwongen uitgesteld vanwege andere prioriteiten. Op drie locaties wordt of is de ruimte aangepast aan de eisen.

Instellingen die geen kindvriendelijke, afzonderlijke en veilige ruimte staan voor een probleem als zich een noodsituatie voordoet. Zij geven aan dat zij jongeren dan (tijdelijk) in de eigen slaapkamer insluiten. Dit is per 1 januari 2024 niet meer toegestaan.

Randvoorwaarden ontoereikend

De inspectie hanteerde in dit toezicht de definitie van kleinschaligheid van het Consortium Kleinschaligheid: *'Een kleinschalige voorziening is een 24/7-verblijf binnen een gesloten of open residentiële jeugdzorginstelling, op een instellingsterrein of in een woonwijk, van maximaal zes – en bij voorkeur vier – jongeren tussen 8 en 23 jaar, in een huiselijke setting door een vast team van begeleiders met een minimum ratio op de groep van 1 op 4, waarbij een intensieve, individuele behandeling en/of begeleiding op maat – en zolang als nodig – wordt gegeven, met perspectief op wonen, zorg en onderwijs/arbeid tijdens verblijf en/of daarna'*.

Groepsgrootte¹

In de laatste maanden van 2023 hadden acht locaties een groepsgrootte van zes jeugdigen of minder. Daarmee voldeden deze locaties aan de bovengenoemde definitie van kleinschaligheid. Drie locaties waren variabel in groepsgrootte. Hierbij voldeed een deel van de groepen aan de norm van kleinschaligheid en een deel van de groepen niet. Vier locaties hadden een groepsgrootte van zeven of meer jeugdigen.

Op basis van de resultaatverslagen stelt de inspectie vast dat bij de instellingen met een te grote groepsgrootte geen verandering is ten opzichte van eind 2023. Bij één van de vier locaties wordt de groepsgrootte in het vierde kwartaal van 2024 aangepast. Van de locaties die incidenteel een groepsgrootte boven de zes jeugdigen hadden, geven de resultaatverslagen geen duidelijkheid of hier inmiddels een aanpassing heeft plaatsgevonden.

Personeel

De inspectie noemde in haar rapportage van februari 2024 de personele bezetting in de JeugdzorgPlus kwetsbaar. Zeven locaties hadden te maken met personeelstekorten, bij drie andere locaties was de bezetting op orde maar bleef dit een continu aandachtspunt. De resultaatverslagen bieden geen inzicht in de actuele stand van zaken. Wel is duidelijk dat een aantal locaties inspanningen verricht op het behouden van personeel. Dit blijft een kwetsbaar punt.

Daarnaast vraagt de transformatie om een cultuuromslag van medewerkers die met jongeren met deze problematiek werken. Dit benadrukken ervaringsdeskundigen en de beroepsorganisatie van professionals in hun reflectie op de bevindingen van de inspectie. Een dergelijke cultuuromslag vraagt om ruimte voor reflectie en opleiding van medewerkers en het afscheid nemen van medewerkers die deze omslag niet kunnen of willen maken. De arbeidsmarktproblematiek maakt het instellingen soms moeilijk om met een stabiel en vakbekwaam team nabijheid te kunnen bieden aan de jongeren.

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