

Uitgangspunten verdeling incidentele middelen Gesloten Jeugdhulp



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



Datum: 24 september 2020

Opdrachtgevers: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Jeugdzorg Nederland (JN).

Opgesteld door: Andersson Elffers Felix (AEF)

Inleiding

*'Verreweg de meeste jongeren in Nederland groeien gelukkig en gezond op. Een heel klein deel heeft echter grote problemen. Het gaat om kwetsbare jongeren met gedragsproblematiek – meestal in combinatie met een verslaving, psychiatrische problematiek en/of een verstandelijke beperking. Ze zijn vaak een gevaar voor zichzelf of hun omgeving. Deze jongeren helpen we nog niet altijd op een goede manier. We kennen allemaal de schrijnende incidenten die het symbool zijn geworden van de situatie in de gesloten jeugdhulp. Soms hebben ze een naam (Alicia of Jason). Soms zijn ze anoniem.'*¹

Om te zorgen dat de meest kwetsbare jongeren eerder, sneller en beter passende hulp krijgen is transformatie van de gesloten jeugdhulp noodzakelijk. Voor deze transformatie bestaat een grote politieke urgentie. Deze heeft onder ander vorm gekregen in het actieplan *'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren'* (maart 2019). Het actieplan kent twee doelen: voorkomen dat jongeren in de gesloten jeugdhulp terechtkomen en de zorg verbeteren voor jongeren die tijdelijk een gesloten plaatsing nodig hebben. Belangrijke opgaves uit dit actieplan zijn de ontwikkeling van zoveel mogelijk thuisalternatieven en de ontwikkeling naar meer kleinschalige, gezinsgerichte en minder gesloten woonvormen. Deze ontwikkeling brengt vastgoedvraagstukken met zich mee: minder plaatsingen leiden immers tot leegstand en uiteindelijke afbouw van de capaciteit. Ook vraagt de omvorming naar kleinschalige en gezinsgerichte woonvormen om investeringen.

Een essentiële veranderopgave van deze transformatie is dus de vastgoedtransitie: de overgang van de huidige accommodaties gesloten jeugdhulp door sluiting of verbouwing naar meer kleinschalige woonvormen. Hier lopen instellingen tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan. Deze grenzen staan beschreven in het rapport van bureau HEVO.² Dit bureau heeft in opdracht van Jeugdzorg Nederland, de VNG en het ministerie van VWS QuickScans uitgevoerd naar het vastgoed van alle gesloten jeugdhulpaanbieders. De onderzoekers concluderen dat het huidige vastgoed nog vaak een belemmering vormt voor het transformeren van de gesloten jeugdhulp. Veel accommodaties hebben in de (nabije) toekomst investeringen nodig om de gewenste veranderingen te realiseren; in de praktijk blijkt echter dat aanbieders van gesloten jeugdhulp onvoldoende in staat zijn deze investeringen te doen.

Om belemmeringen in deze vastgoedtransitie weg te nemen, hebben de gesloten jeugdhulpinstellingen financiële ondersteuning nodig. Bij de Voorjaarsnota is incidenteel €33,5 miljoen beschikbaar gesteld om de transformatie te bespoedigen en de continuïteit van deze vorm van jeugdhulp te borgen. De minister is voornemens deze middelen nog dit jaar (2020) via een specifieke uitkering te verstrekken aan coördinerende gemeenten. De bedoeling is dat voor de aanwending van deze middelen de betrokken gemeenten samen met de instellingen voor gesloten jeugdhulp een plan opstellen dat ondersteunt bij het transformeren van de accommodaties.

In deze notitie komen achtereenvolgens aan de orde:

- de uitgangspunten
- de domeinbepaling en middelenverdeling.

¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren', maart 2019.

² HEVO verrichtte in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verschillende QuickScans van het vastgoed van alle betrokken JeugdzorgPlus instellingen (juni 2020).

Uitgangspunten

Hoofddoelen

Uitgegaan wordt van de volgende hoofdbestanddelen:

- Het budget van de specifieke uitkering bedraagt 33,5 miljoen. Deze middelen verstrekt de minister van VWS eenmalig in 2020 aan de desbetreffende coördinerende gemeenten via een specifieke uitkering (SPUK). De middelen zijn bedoeld voor de vastgoedtransitie van de accommodaties JeugdzorgPlus van de betrokken aanbieders.
- De verstrekking van de middelen aan de aanbieders gebeurt via de vooraf vastgestelde coördinerende gemeenten. De desbetreffende gemeente coördineert een proces waarin de jeugdregio's in het werkgebied van die aanbieder, in samenspraak met die aanbieder, uitwerken wat het toekomstperspectief is voor de JeugdzorgPlus in die regio. De uitkomst daarvan wordt door de aanbieder verwerkt in het strategisch vastgoedplan (gesloten jeugdhulp) per aanbieder.

Algemene uitgangspunten

Er geldt een aantal algemene uitgangspunten:

- De middelen moeten bijdragen aan de uitvoering van *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren*.
- De middelen komen overwegend ten goede aan de instellingen.
- Het praktisch nut van de middelen moet herleidbaar zijn tot: het afstoten van huidige accommodaties, om- of verbouwing van huidig vastgoed of vervangende nieuwbouw als gevolg van de vastgoedtransitie.
- Het moet gaan om accommodaties die gebruikt zijn of worden voor de uitvoering van de machtiging gesloten jeugdhulp.
- Gedacht kan worden aan realisatie van kleinschalige studio's, *comfortrooms* of een kindvriendelijke inrichting van de instelling (activiteiten d t/m f, zie onder inzet middelen). Hierbij wordt het cliëntperspectief uitdrukkelijk meegenomen.
- De middelen mogen niet worden aangewend voor ontwikkel- en opstartkosten van een nieuwe kleinschalige voorziening zonder afbouw van de 'oude' voorziening.
- De middelen zijn uitdrukkelijk niet bedoeld ter dekking van exploitatietekorten of reguliere huisvestingskosten.
- Ook zijn de middelen niet bestemd voor andere bestedingen dan vastgoed (dus geen transitie personeel) of bestemmingen buiten JeugdzorgPlus.
- Het opstellen van een strategisch vastgoedplan kan uit deze middelen worden gefinancierd (activiteit c, zie onder inzet middelen).
- De coördinerende gemeente kan maximaal 5% benutten om te voorzien in coördinatiekosten (activiteiten a en b, zie onder inzet middelen).
- De incidentele gelden mogen binnen de jeugdhulpinstellingen worden aangewend over verschillende accommodaties indien dat aan de orde is. Daarbij kunnen gemeenten en instelling samen vaststellen in welke mate de verdeling evenredig moet zijn. Het principe van evenredige verdeling hoeft niet te worden gehanteerd.
- De aanvragende coördinerende gemeente committeert zich bij de aanvraag aan deze notitie: *Uitgangspunten verdeling incidentele middelen gesloten jeugdhulp*.
- De aanvragende coördinerende gemeente voegt bij de aanvraag een verklaring van het bestuur van de instelling voor gesloten jeugdhulp waaruit blijkt dat deze instelling aanspraak wenst te maken op de aangevraagde gelden en dat de instelling de aanvraag ondersteunt.

- De coördinerende gemeente en de andere gemeenten in de regio dragen samen verantwoordelijkheid voor het continueren van het aanbod gesloten jeugdhulp in de regio.

Uitgangspunten verdeelsleutel

Het gaat om incidentele middelen. Er wordt een eenvoudige en goed herleidbare verdeelsleutel gehanteerd:

- Het aantal capaciteitsplaatsen per gesloten jeugdhulplocatie, met peildatum 1 juli 2020.³
- Het aantal plaatsen per instelling is zoveel mogelijk gebaseerd op de opgave van de instellingen bij de aanvraag voor 2020 van de subsidie voor de huisvestingslasten gesloten jeugdhulp (NHC-gelden).
- De capaciteitscijfers zijn met de instellingen besproken en geverifieerd. In een enkel geval is er beredeneerd afgeweken van de subsidieregeling huisvestingslasten gesloten jeugdhulp.
- Uitgegaan wordt van de accommodaties die op de peildatum van 1 juli 2020 JeugdzorgPlus bieden, met uitzondering van de 1 augustus gesloten accommodatie Kop van Deelen van Pluryn.
- De beschikbare middelen lopen via de coördinerende gemeenten via een specifieke uitkering. Daarbij is in principe uitgegaan van de grootste gemeente binnen de accounthoudende regio, maar daar is af en toe beredeneerd van afgeweken. Bijvoorbeeld als een gemeente nu al een coördinerende relatie heeft richting andere gemeenten naar de betreffende instelling.

Uitgangspunten proces

- De aanbieder (jeugdhulpinstelling) deelt de Quick Scan van HEVO met de coördinerende gemeente.
- De specifieke uitkering wordt uitgekeerd aan de coördinerende gemeenten. Het is niet mogelijk om de uitkering aan een samenwerkingsverband of regio uit te keren.
- De coördinerende gemeente start een proces waarin de jeugdhulpregio's uit het werkgebied van de instelling aangeven welk toekomstperspectief ze zien voor de JeugdzorgPlus in de regio. Ze gaan daarover nog dit najaar in overleg met elkaar, met actieve betrokkenheid van de instelling. Ze ronden dit uiterlijk 1 april 2021 af.
- In de periode tussen 1 oktober 2020 en 1 april 2021 vindt overleg plaats tussen de coördinerende gemeenten over de verschillende regionale perspectieven en de optelsom daarvan. De VNG ondersteunt daarbij.
- De aanbieder maakt voor 1 juli 2021 een strategisch vastgoedplan (gesloten jeugdhulp) mede op basis van de door de regio's geformuleerde toekomstperspectieven.
- Aanbieders krijgen van VWS een stappenplan opgesteld door HEVO op basis van de quick scan⁴. Dit kunnen zij gebruiken bij het opstellen van het strategisch vastgoedplan.
- Zodra de coördinerende gemeente en jeugdhulpinstelling overeenstemming hebben over de gewenste ontwikkelrichting en het resultaat daarvan in het strategisch vastgoedplan, vraagt de jeugdhulpinstelling een subsidie aan bij de gemeente.

³ Een meer gewogen verdeling (bijvoorbeeld naar vastgoedopgave) is niet eenvoudig te ontwikkelen. Een strategisch vastgoedplan ontbreekt veelal. Gezien het korte tijdspad is dit niet te realiseren.

⁴ VWS stelt dit stappenplan via Jeugdzorg Nederland beschikbaar aan alle instellingen.

- VNG levert uiterlijk voor 1 maart 2021 procesinformatie voor het aanvragen van de middelen inclusief een bijbehorend stappenplan dat door de aanbieders kan worden gebruikt.
- Indien de coördinerende gemeente en jeugdhulpinstelling niet tot overeenstemming komen over de aanwending van de middelen kan bemiddeling bij de Jeugdautoriteit worden gevraagd.
- Gemeenten hebben de taak om tijdig te communiceren met de instelling over de verantwoording over de aanwending van de subsidie.
- Gemeenten rapporteren voor 1 april 2021 aan VWS over de realisatie van het opstellen van de bovenregionale plannen. Op die manier voldoen de gemeenten aan de verantwoordingsplicht uit de SPUK om de minister van VWS over de voortgang van de vastgoedtransitie en de activiteiten die hiervoor worden ondernomen te informeren.
- Het overmaken van de door de gemeente verstrekte middelen aan de gesloten jeugdzorgaanbieders moet uiterlijk voor 1 januari 2023 plaatsvinden. Instellingen moeten uiterlijk in 2023 tot aanwending van de middelen overgaan.
- Er vindt vanuit de VNG tot tenminste 1 juli 2021 landelijke coördinatie plaats die borgt dat er samenhang is in de in te zetten vastgoedtransities in de verschillende regio's

Inzet middelen

Er is een aantal ondersteunende activiteiten nodig om tot een goede afweging te komen voor de besteding van de middelen. De kosten hiervoor mogen niet meer dan 5% van de middelen betreffen. Het gaat om:

- a. **Het aantrekken van een projectleider en/of inzet ondersteunend personeel.**
Een projectleider (of medewerker(s) van gemeenten/ samenwerkingsverband) coördineert bijvoorbeeld het opstellen van het bovenregionaal plan. Dit verloopt in nauw overleg tussen gemeente en de instelling.
- b. **Het realiseren van aansluiting tussen de gesloten jeugdhulpinstellingen op bovenregionaal gebied.**
De heersende praktijk van de gesloten jeugdhulp hangt samen met het bovenregionaal gebied. Dat is oorspronkelijk de indeling van vijf landsdelen van voor de decentralisatie die zich heeft ontwikkeld naar een aantal bovenregionale gebieden. Op schaalniveau vindt daar de afstemming tussen de instellingen plaats. Gemeenten en gesloten jeugdhulpinstellingen in hetzelfde bovenregionale gebied moeten met elkaar afstemmen. Dit is nodig om de beschikbaarheid en continuïteit van de gesloten jeugdhulp te garanderen en ervoor te zorgen dat er in de regio samen wordt gewerkt aan de beweging in de vastgoedtransitie. Uiterlijk 1 april 2021 moet een plan hiervoor gereed zijn.

Er is een aantal (inhoudelijke) doeleinden waarvoor de uitkering mag worden gebruikt. In de kern gaat het om het oplossen van huidige vastgoedproblemen:

- c. **Het (laten) opstellen van een strategisch vastgoedplan door instellingen voor accommodaties gesloten jeugdhulp.**
HEVO stelde dat de (meeste) instellingen voor gesloten jeugdhulp niet beschikken over een actueel strategisch vastgoedplan. Een strategisch vastgoedplan is een op maat gemaakt plan, dat aansluit op de meerjarentransitie en marktontwikkelingen. Een strategisch vastgoedplan verwoordt de koers van het vastgoed en geeft duidelijkheid over de daarmee samenhangende besluitvorming voor de lange termijn. Voor de vastgoedtransitie is een dergelijk plan noodzakelijk. De quickscan van HEVO biedt de instelling informatie om een strategisch plan op te stellen. De

aanbieder maakt een strategisch vastgoedplan op basis van de door de regio's geformuleerde toekomstperspectieven. Regio's en instelling gaan samen op basis van dit plan in gesprek. Welke transitie is wenselijk en welke veranderingen zijn hiervoor nodig? Het strategisch vastgoedplan per locatie gesloten jeugdhulp dient uiterlijk 1 juli 2021 gereed te zijn.

d. **Het afstoten van een accommodatie gesloten jeugdhulp als gevolg van de vastgoedtransitie.**

Niet alle accommodaties gesloten jeugdhulp zijn zo aanpasbaar dat zij om te vormen zijn tot kleinschalige woonvormen. In dat geval kan het afstoten van de bestaande accommodatie noodzakelijk zijn om te komen tot nieuwe kleinschalige woonvormen. Het afstoten van een accommodatie kan zijn het sluiten van een bestaande accommodatie of het vervroegd beëindigen van een lopend huurcontract. De frictiekosten die gepaard gaan met het afstoten van bestaande accommodatie kan de coördinerende gemeente vergoeden met de uitkering, mits die plaatsvindt in het kader van de vastgoedtransitie.

e. **Het verbouwen van een accommodatie gesloten jeugdhulp als gevolg van de vastgoedtransitie.**

Uit het rapport van HEVO wordt duidelijk dat zorginstellingen soms ingrijpende verbouwingen en investeringen moeten doen om de verschuiving naar kleinere woongroepen mogelijk te maken. Maar ook kan het gaan om ombouwen van bestaande locaties, bijvoorbeeld het afstoten van isoleerruimtes en het realiseren van comfortrooms. Het kan ook gaan om de aansluiting binnen de uitvoering van een machtiging gesloten jeugdhulp van het vastgoed op de projecten en activiteiten van StroomOp. De kosten die daarmee gepaard gaan voor de instellingen kan de coördinerende gemeente vergoeden, mits dit plaatsvindt in het kader van de vastgoedtransitie.

f. **Het realiseren van vervangende nieuwbouw als gevolg van de vastgoedtransitie.**

De middelen mogen worden ingezet voor eenmalige investeringen om nieuwe accommodaties te bouwen, te kopen dan wel te huren als vervanging van huidige accommodaties. De nieuwe accommodatie moet dan voldoen aan de transformatieopgave (half open, kleinschalige en gezinsgerichte woonvormen). Een voorwaarde is dat de instelling ook een oplossing heeft voor de eventuele frictiekosten (bijvoorbeeld (oplopende) exploitatietekorten door leegstand) die gepaard gaan met het afstoten van de bestaande accommodatie(s).

Ten minste 95% van de middelen moet worden besteed aan bovenstaande doeleinden.

Domeinbepaling en middelenverdeling

Het totale bedrag dat beschikbaar is voor de specifieke uitkering bedraagt €33.500.000,-. De bedragen van de specifieke uitkering per coördinerende gemeente staan hieronder weergegeven (zie figuren). Dit is het maximale bedrag van de specifieke uitkering.

Coördinerende gemeente	Instelling	Capaciteit	Maximale hoogte uitkering
Rotterdam	Horizon	212	€ 7.144.869
Castricum	Horizon (Antonius)	28	€ 943.662
Utrecht	Pluryn	141	€ 4.752.012
Rotterdam	Jeugdformaat	92	€ 3.100.604
Arnhem	VIGO (OG Heldring)	102	€ 3.437.626
Roermond	VIGO (BJ Brabant)	38	€ 1.280.684
Amsterdam	Levvel	64	€ 2.156.942
Leeuwarden	Jeugdhulp Friesland	32	€ 1.078.470
Groningen	Elker	70	€ 2.359.155
Roermond	Via Jeugd	68	€ 2.291.751
Roosendaal	Via Jeugd	63	€ 2.123.239
Velsen	Parlan	68	€ 2.291.751
Ermelo	's Heeren Loo	16	€ 539.235
Totaal		994	€ 33.500.000

Bijlagen

Bijlage 1: Capaciteit per locatie van gesloten jeugdhulpinstelling

Instelling	Locatie	Capaciteit
Horizon	Totaal	240
	<i>Rijnhove</i>	36
	<i>Bergse Bos</i>	30
	<i>T Anker</i>	92
	<i>Midgaard</i>	54
	<i>Antonius</i>	28
Pluryn	Totaal	141
	<i>Eefde</i>	86
	<i>Lindenhorst</i>	55
Jeugdformaat	Totaal	92
	<i>Schakenbosch</i>	92
VIGO	Totaal	140
	<i>OG Heldring</i>	102
	<i>Bijzonder Jeugdwerk Deurne</i>	38
Levvel	Totaal	64
	<i>De Koppeling</i>	50
	<i>Pina</i>	14
Jeugdhulp Friesland	Totaal	32
	<i>De Woodbrokers</i>	32
Elker	Totaal	70
	<i>Hoogeweg</i>	70
Via Jeugd	Totaal	131
	<i>Icarus</i>	68
	<i>Almata</i>	63
Parlan	Totaal	68
	<i>Transferium</i>	68
's Heeren Loo	Totaal	16
	<i>Groot Emaus</i>	16
Totaal		994

Bijlage 2: Doorlopen proces

VWS heeft met VNG en Jeugdzorg Nederland gesprekken gevoerd over de kaders waarbinnen de middelen kunnen worden uitgegeven. Een uitkomst was dat er behoefte is aan een bestuurlijk gedragen uitgangspuntennotitie. Deze is ondersteunend aan de specifieke uitkeringsregeling (SPUK) die de basis vormt voor de verdeling en de besteding van de middelen. Het vertrekpunt was de notitie aan de Commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs van de VNG (25 juni 2020) en de Actiepunten en besluiten naar aanleiding van het extra bestuurlijk platform JeugdzorgPlus (25 juni 2020), gefaciliteerd door Jeugdzorg Nederland.

Met deze basis heeft Andersson Elffers Felix (AEF) een aantal activiteiten uitgevoerd in de periode juli tot medio september 2020:

– (Bestuurlijke) gesprekken met gesloten jeugdhulpinstellingen

Om tot de uitgangspuntennotitie te komen is met de verschillende zorgaanbieders gesproken over het aantal capaciteitsplaatsen. Eerder onderzoek door HEVO en Significant⁵ en de normatieve huisvestingscomponent (NHC)⁶ geven geen eenduidig beeld over het aantal plaatsen. In samenspraak met de instellingen is gekomen tot aangeleverde en geverifieerde capaciteit.

– (Ambtelijke) gesprekken met coördinerende gemeenten

Met de coördinerende gemeenten zijn de aangeleverde cijfers van de jeugdhulpinstellingen nogmaals geverifieerd. Ook zijn de contouren van de uitgangspuntennotitie, de bereidheid om de subsidieaanvraag te doen en de vraagstukken die bij de gemeenten leven besproken. Daarnaast is de concept uitgangspuntennotitie op 27 augustus 2020 besproken in het landelijk Netwerk JeugdzorgPlus van de VNG.

⁵ Significant Public, 'Inventarisatie capaciteit JeugdzorgPlus en open drie-milieuvoorzieningen. Inzicht in de (beschikbare) capaciteit, bezetting en uitstroom', 13 maart 2020.

⁶ https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_279576_22/1/