



Aandachtspunten voor een zorgvuldige en duurzame transformatie voor álle betrokkenen

Handreiking afbouw en sluiting residentiële jeugdhulp

Onno de Zwart, Anneke Brock en Donya Yassine





Handreiking afbouw en sluiting residentiële jeugdhulp



Aandachtspunten voor een zorgvuldige en duurzame transformatie voor alle betrokkenen



Onno de Zwart
Anneke Brock
Donya Yassine



Utrecht, April 2022



Inhoud

1	Inleiding	4
2	Centrale thema's bij een structurele transformatie en afbouw en sluitingen van residentiële jeugdhulp	7
2.1.	Lange termijnvisie op behoefte aan en aard van residentiële jeugdhulp	7
2.2.	Verschillende typen van afbouw en sluiting	9
2.3.	Verantwoordelijkheden van betrokken partijen	9
2.4.	Mogelijke opties voor aanvullende afspraken voor partnerschap en regie	11
3	Fases en acties in een proces van afbouw of sluiting	13
3.1.	Gezamenlijke oriëntatiefase	13
3.2.	Besluitvormingsfase	19
3.3.	Uitvoeringsfase	23
3.4.	Monitoringsfase	26
4	In gezamenlijkheid blijven leren en ontwikkelen	28
5	Verantwoording	29

1 Inleiding

De jeugdhulp in Nederland blijft volop in beweging. Het streven is om als er hulp nodig is deze zo thuis mogelijk aan jeugdigen en ouders aan te bieden, zodat het gewone leven zo veel mogelijk kan doorgaan. Er wordt gewerkt aan meer intensieve vormen van ambulante ondersteuning en de afgelopen jaren zijn nieuwe en kleinschaliger vormen van residentiële ondersteuning en verblijf ontstaan. Maatschappelijk zijn er met name zorgen over grootschalige en langdurige vormen van residentiële zorg, zeker over de gesloten jeugdzorg. Inmiddels heeft de Tweede Kamer zich uitgesproken voor de afbouw van de gesloten jeugdzorg. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de wachttijden voor jeugdigen, de financiële tekorten en de werkdruk van medewerkers.

Gezamenlijk leren van opgedane ervaringen

In de afgelopen jaren zijn diverse residentiële jeugdhulpvoorzieningen¹ al in omvang verkleind of gesloten. Met name de sluiting van De Hoenderloo Groep in 2020 heeft veel onrust gegeven, omdat in een korte tijd voor veel jeugdigen elders vormen van wonen, zorg en onderwijs gerealiseerd moesten worden. Onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut², de Kinderombudsman³ en het

Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd⁴ geven meer inzicht in de factoren die een rol spelen bij het sluitingsproces van jeugdhulpvoorzieningen. De onderzoeken identificeren diverse aandachtspunten voor toekomstige processen van afbouw en sluiting. Ook de ervaringen met ombouw en afbouw van instellingen als Just en Transferium bieden aanvullende lessen voor de toekomst van residentiële jeugdhulp. Er is behoefte om te leren van de opgedane inzichten en ervaringen en deze te benutten als in de toekomst andere residentiële jeugdhulpinstellingen zouden moeten afbouwen of sluiten. Bij het benutten van de lessen kan het gaan over de afbouw of sluiting van instellingen die een landelijke, essentiële functie vervullen of om instellingen met een regionale functie.

Over deze handreiking

Vanwege de hierboven beschreven ontwikkelingen heeft voormalig staatssecretaris Blokhuis de Tweede Kamer in 2021 toegezegd dat een handreiking ontwikkeld zal worden. De handreiking die hier voor u ligt is hoofdzakelijk bedoeld als hulpmiddel voor jeugdhulpinstellingen bij de ombouw of sluiting van hun instelling. Tegelijkertijd is de handreiking ook bedoeld voor gemeenten en jeugdhulpregio's, gelet op hun verantwoordelijkheid voor de organisatie van de zorg voor de jeugd. De handreiking ondersteunt betrokkenen bij het in gang zetten van een zorgvuldig besluitvormingsproces. Een zorgvuldig afbouw- of sluitingsproces betekent ook nauwe samenwerking en communicatie tussen aanbieders, jongeren, ouders, voogden, cliëntondersteuning, betrokken gemeenten, onderwijsinstellingen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, toezichthouders en collega-instellingen.

- 1 Onder residentiële jeugdhulp verstaan we hier alle vormen van zorg, ondersteuning, wonen en soms ook onderwijs die geboden worden aan jeugdigen, inclusief specifieke zorg aan jongeren met een verstandelijke beperking en ook de klinische jeugd GGZ. Het gaat over de breedte van jeugdhulp.
- 2 De Zwart, O & A. Brock (2021) Afbouw van residentiële jeugdhulp. Lessen en dilemma's uit het proces van sluiting van De Hoenderloo Groep.
- 3 Kinderombudsman (2020) Belangen van kinderen voorop? Onderzoek naar de besluitvormingsprocessen rond de sluiting van De Hoenderloo Groep.

- 4 Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (2021) Ervaringen uit het proces van sluiting van De Hoenderloo Groep. Jongeren en wettelijk vertegenwoordigers aan het woord.

Deze handreiking sluit aan bij het Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp uit 2021. Het Draaiboek is opgesteld door de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd (BGZJ), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Jeugddautoriteit (JA), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS). Deze handreiking is geen vervanging, maar een aanvulling op dit draaiboek. In deze handreiking vindt u een nadere uitwerking van aspecten die in een proces van afbouw en sluiting van belang zijn.

Recht doen aan alle verschillende perspectieven

Om de handreiking zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de behoeften van alle betrokkenen zijn ter voorbereiding focusgroepengesprekken gevoerd met mensen vanuit verschillende perspectieven: jeugdigen, ouders, jeugdhulpaanbieders, jeugdbescherming (gecertificeerde instelling, Raad voor de Kinderbescherming, Rechtbank) het onderwijsperspectief en toezichthouders (Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Kinderombudsman, Jeugddautoriteit). Een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van ministeries, gemeenten en cliëntondersteuning heeft gereflecteerd op de ontwikkeling van deze handreiking.

Alle betrokkenen benadrukken het belang om volop in te zetten op het zo thuis mogelijk kunnen opgroeien van jeugdigen en het voorkomen van uithuisplaatsingen. Tegelijkertijd werd ook duidelijk dat de kans op een zorgvuldig proces van afbouw of sluiting het grootste is als de afbouw of sluiting het resultaat is van een gezamenlijk proces van visieontwikkeling en transformatie in de regio. Door te investeren in een gezamenlijke visie kunnen waar nodig andere vormen van zorg, ondersteuning en onderwijs worden verwezenlijkt. In deze handreiking krijgt de uitvoering van een gezamenlijke oriëntatiefase door alle betrokkenen daarom in het bijzonder aandacht. Samen aan de slag gaan met een dergelijke oriëntatie kan hopelijk bijdragen aan het verminderen van de kans op onverwachte afbouw of sluiting van residentiële voorzieningen.

Belangrijkste uitgangspunten

Zoals we hierboven al toelichten, benadrukken recente ervaringen met processen van afbouw en sluiting het belang van gezamenlijke visievorming en het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, in aanvulling op de afzonderlijke verantwoordelijkheid van partijen. In deze handreiking adviseren wij de volgende uitgangspunten te hanteren bij processen van afbouw en sluiting:

- *Zorg voor een goede betrokkenheid van jeugdigen en ouders.* Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind benoemt het belang dat kinderen hun mening kunnen geven en dat deze serieus moet worden genomen. Dat betekent dat bij processen van afbouw en sluiting actieve betrokkenheid van jeugdigen, ouders en hun vertegenwoordigers van belang is.
- *Werk vanuit het besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.* Naast de afzonderlijke verantwoordelijkheden van aanbieders van jeugdhulp, gemeenten, jeugdhulpregio's, onderwijspartners en Rijk is het cruciaal om vanuit het besef te werken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gehele proces. Blijf dit voor ogen houden en besef dat dit van iedereen op een gegeven moment kan vragen om over de eigen schaduw heen te stappen.
- *Blijf aandacht hebben voor toegankelijk en passend onderwijs.* Bij de afbouw en sluiting van residentiële voorzieningen gaat het niet alleen om veranderingen in zorg en woonsituatie. Toegankelijk en passend onderwijs is voor jeugdigen cruciaal en daar moet steeds aandacht voor zijn. Gemeenten en jeugdhulpregio's dienen dus ook contacten te onderhouden met de relevante onderwijspartners, inclusief de samenwerkingsverbanden die een verantwoordelijkheid hebben om passend onderwijs te bieden. Bespreek dit thema in het op overeenstemming gerichte overleg tussen gemeenten en onderwijspartners.

- *Haal ervaringen op bij jeugdigen.* Een proces van afbouw of sluiting eindigt niet bij de sluiting van de specifieke groep, voorziening of locatie. In het belang van het welzijn van de betrokken jeugdigen is het van belang gezamenlijk te monitoren en te evalueren hoe het met de direct betrokken jeugdigen en hun ouders blijft gaan, ook in de periode na een eventuele verhuizing naar een andere voorziening.
- *Werk ten slotte vanuit het besef dat een proces van afbouw en sluiting ook kenmerken heeft van een crisissituatie.* In een crisissituatie moeten betrokkenen rekening houden met algemene lessen over hoe in crisissituaties te handelen. Dat vraagt om een continu bewustzijn dat een proces van afbouw of sluiting geen regulier proces is.

2 Centrale thema's bij een structurele transformatie en afbouw en sluitingen van residentiële jeugdhulp

De discussie over afbouw en sluiting van residentiële jeugdhulpvoorzieningen is de afgelopen periode in een stroomversnelling gekomen. Enerzijds zijn er wisselende ervaringen met sluitingsprocessen en de grote impact die dergelijke processen kunnen hebben op jeugdigen, ouders, personeel en andere betrokkenen. Anderzijds bestaat er vanuit het bredere jeugdhulplandschap de behoefte om de zorg te transformeren: door grootschalige, met name gesloten voorzieningen, af te bouwen en meer in te zetten op intensieve ambulante ondersteuning en kleinschalige voorzieningen. In de ontwikkeling van deze handreiking is duidelijk geworden dat er voor zorgvuldige processen van afbouw en sluiting meer nodig is dan een praktische handreiking met een procesaanpak voor de afbouw of sluiting van een jeugdhulpvoorziening. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op een aantal meer structurele en aspecten die van belang zijn bij de transformatie van residentiële jeugdhulp.

2.1. Lange termijnvisie op behoefte aan en aard van residentiële jeugdhulp

Betrokken partijen in het jeugdhulplandschap zien dat een lange termijnvisie nodig is: een visie op de behoefte aan en de aard van de residentiële jeugdhulp. In de voorbereiding van de Hervormingsagenda Jeugdhulp is dit ook

als belangrijk thema geïdentificeerd.⁵ Er is behoefte aan meer intensievere en flexibelere vormen van ambulante ondersteuning, aan meer mogelijkheden voor pleegzorg en aan meer en kleinschalige voorzieningen gericht op een zo thuis mogelijke situatie. Ook is er behoefte aan voorzieningen waar enerzijds flexibelere vormen van (tijdelijk) verblijf mogelijk zijn voor jeugdigen en ouders. Anderzijds is er vraag naar voorzieningen waar, voor jeugdigen die dat nodig hebben, een stabielere woonplek voor een langere termijn mogelijk is. Op deze manier worden overplaatsingen en verhuizingen beperkt. Bij alle soorten voorzieningen is het nodig dat er continu wordt samengewerkt met het onderwijs op gemeenteniveau, regionaal niveau en in sommige gevallen bovenregionaal niveau.

Hoewel bovenstaande behoeften door het jeugdhulplandschap worden erkend, maakt men zich ook zorgen dat residentiële voorzieningen al wel moeten afbouwen of sluiten zonder dat er goede alternatieven beschikbaar zijn.

Een actueel overzicht

Betrokkenen benadrukken dat er behoefte is aan een helder en actueel overzicht met de beschikbare residentiële plekken, de aard van deze plekken en eventuele wachtlijsten voor specifieke vormen van zorg. Een overzicht dat ook voor iedereen beschikbaar is. Deze behoefte is er zowel op regionaal als landelijk niveau. Het beeld is dat er nu wel deelloverzichten zijn, maar dat er een onvoldoende compleet en actueel beeld is van het geheel inclusief inzicht in eventuele wachttijden.

⁵ De hervormingsagenda jeugd is een gezamenlijk initiatief van vijf partijen: het Rijk, de gemeenten, de jeugdhulpaanbieders, professionals en jeugdigen en ouders. Op het moment van opstellen van de handreiking (april 2022) ligt het werk aan de Hervormingsagenda stil vanwege een verschil van inzicht tussen Rijk en gemeenten over de voorgenomen bezuinigingen op de jeugdhulp zoals opgenomen in het coalitieakkoord.

Bij een actueel overzicht is het specifiek van belang om zicht te krijgen op drie aspecten. Allereerst in voorzieningen met een specialistische en daarmee landelijke of bovenregionale functie, ten tweede in de voorzieningen die in eerste instantie voorzien in een regionale behoefte. Daarbij willen betrokkenen ook weten aan welke plekken specifiek onderwijs is verbonden of waar afspraken zijn gemaakt met reguliere onderwijsvoorzieningen en samenwerkingsverbanden.

Het verkennen van toekomstscenario's op landelijk niveau

Het gaat niet alleen om het zorgen voor een dergelijk overzicht en dat actueel houden. Gezamenlijke visievorming gaat ook om het gewenste beeld van de toekomst of mogelijk om een aantal toekomstscenario's. Het eerdere onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar het sluitingsproces van De Hoenderloo Groep wijst op het risico van sluiting zonder de uitwerking van de nodige regionale en/of landelijke alternatieven. Het rapport benadrukt het belang van het in kaart brengen van de gevolgen van een sluiting voor het totaal beschikbare landelijke aanbod. Partners moeten voorkomen dat de afbouw of sluiting van een specifieke locatie of instelling een specifiek probleem oplost, maar tegelijkertijd tot nieuwe problemen leidt op andere locaties of in andere regio's.

De erkenning van onderwijs

Bij een lange termijn visie over afbouw en sluiting is het cruciaal om bij elk proces vanaf het begin van visievorming ook aandacht te hebben voor de samenwerking met het onderwijs en te investeren in de blijvende betrokkenheid van onderwijspartners. Die betrokkenheid is cruciaal bij zowel het zorgen van een actueel beeld over de huidige situatie als bij het ontwikkelen van een toekomstbeeld. Daarbij moeten partners rekening houden met de mogelijkheden van digitaal onderwijs, waardoor mogelijk de band met de oorspronkelijke school in stand kan blijven. Ook moeten de verschillende vormen van samenwerking met voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en soms ook hoger onderwijs worden uitgewerkt.

De vraag ontstaat in hoeverre structurele samenwerking met samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en andere onderwijspartners niet een centraler uitgangspunt kan zijn in de ondersteuning en zorg aan jeugdigen. In de gesprekken die zijn gevoerd voor deze handreiking komt naar voren dat vaak wordt ervaren dat onderwijs bij sluitingsprocessen op de tweede plaats komt te staan. De vraag is hoe onderwijs een continue factor in het leven van jeugdigen kan blijven, ook als zij vanwege een zorgbehoefte tijdelijk elders moeten verblijven. Bij het nadenken over afbouw en sluiting zou dit uitgangspunt zoveel mogelijk mee moeten worden genomen. Dat vraagt dat, in aansluiting op lopende initiatieven, meer nagedacht moet worden over hoe eerdere onderwijsinstellingen in verbinding met jeugdigen kunnen blijven, ook als zij tijdelijk ergens anders moeten verblijven voor zorg. Blijvende aandacht voor een samenwerking met onderwijs betekent ten slotte ook tijdige aandacht voor praktische zaken zoals de mogelijkheden van tijdelijk vervoer naar de bestaande onderwijslocatie van een jeugdige.

Een collectieve verantwoordelijkheid

Het ontwikkelen en hebben van een lange termijnvisie is zowel een collectieve als individuele verantwoordelijkheid van jeugdhulpaanbieders, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs, jeugdhulpregio's en gemeenten. In het gesprek van gemeenten met aanbieders zou dit thema aan bod moeten komen, evenals in de op overeenstemming gerichte overleggen (OOGO's) tussen gemeenten en het onderwijs. Maar ook toezichthouders zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie van het Onderwijs zouden in hun reguliere toezicht partijen, inclusief de samenwerkingsverbanden, hierop kunnen bevragen.

2.2. Verschillende typen van afbouw en sluiting

In de discussies over de afbouw en sluiting van residentiële jeugdhulp lijkt het beeld soms gedomineerd te worden door relatief onverwachte en grootschalige sluitingen. Gelet op de impact van zulke sluitingen is het niet vreemd dat dit beeld overheerst. Dit soort sluitingen geven echter niet het complete beeld weer. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de volgende typen van sluiting:

1. *Geplande grootschaliger om- of afbouw* gekoppeld aan vernieuwing van ander aanbod. Hierbij is dit het resultaat van een proces van opbouw van andere vormen van hulp, onderwijs en wonen. Het vormt dan als het ware het sluitstuk van een gezamenlijk traject.
2. *Geleidelijke afbouw van plekken bij één of meerdere locaties.* Geleidelijke afbouwprocessen zijn deels processen die al langere tijd bestaan. Afhankelijk van de behoeften kunnen bepaalde vormen van zorg en ondersteuning worden ontwikkeld of worden afgebouwd. Dit kan spelen bij grote aanbieders en bij een specifieke kleine aanbieder (bijvoorbeeld een gezinshuis) die na verloop van tijd besluit te stoppen. Een beperkte daling van beschikbare plekken hoeft niet direct erg te zijn. Een dergelijke strategie kan passend zijn bij een meerjarenstrategie van aanbieders en gemeenten of jeugdhulpregio's als op deze manier vormen van zorg worden afgebouwd waar geen of minder behoefte aan is. Tegelijkertijd kan een dergelijk type van afbouw ook risico's met zich meebrengen, omdat zonder afstemming er ook onbedoelde effecten zijn. Bijvoorbeeld als veel kleine vormen van afbouw samen toch optellen tot een behoorlijk aantal plekken, waardoor er een tekort ontstaat aan bepaalde vormen van zorg en ondersteuning. Geleidelijke afbouw kan ook gevolgen hebben voor de kwaliteit en het beschikbare onderwijsaanbod waar het vaak noodzakelijk is dat er door een minimum aantal leerlingen van dat aanbod gebruik wordt gemaakt.

Een dergelijk minimum aantal leerlingen kan moeilijker te realiseren zijn als er sprake is van een geleidelijke afbouw van plekken.

3. *Afbouw of sluiting die niet was voorzien, voortkomen uit of financiële of kwaliteitsproblemen.* Deze vormen van sluitingen hebben de afgelopen periode de meeste aandacht getrokken. Een verslechterde financiële situatie gaf aanleiding tot sluiting. Maar sluiting kan ook het gevolg zijn van problemen met de kwaliteit van de zorg en afhankelijk van de ernst van de situatie kan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verschillende maatregelen opleggen om de kwaliteit van de hulp (direct) te verbeteren. Het is mogelijk dat een instelling niet wil of kan voldoen aan zulke maatregelen om de kwaliteit te verbeteren en de conclusie trekt om dan de werkzaamheden te staken.

Deze indeling is natuurlijk ideaaltypisch, deze typen sluiten elkaar in de praktijk niet volledig uit. Financiële problemen kunnen tot kwaliteitsproblemen leiden en geleidelijke afbouw kan soms overgaan in grootschaliger afbouw. Zo kunnen er mengvormen optreden die ook verschillende vormen van aanpak vragen. In hoofdstuk drie zullen we in de verschillende fases van een proces van sluiting steeds specifiek aandacht besteden aan wat een ongepland sluitingsproces vraagt.

2.3. Verantwoordelijkheden van betrokken partijen

In het Draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp' hebben de betrokken partijen rollen en verantwoordelijkheden voor verschillende partijen beschreven bij vragen rondom de continuïteit van jeugdhulpinstellingen. Deze rollen en verantwoordelijkheden vormen ook het uitgangspunt voor deze handreiking en zijn nodig bij de gespreksvoering over een gezamenlijke visie.

- De *aanbieder* heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van de zorgverlening, waaronder ook het aanbod van de residentiële jeugdhulp. Bij aanbieders hebben het bestuur en de raad van

toezicht afzonderlijke verantwoordelijkheden. De governance code voor de zorg maakt duidelijk dat het bestuur en de raad van toezicht verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de zorg, voor de continuïteit van de organisatie als expliciet ook voor de maatschappelijke waarden.

- De *gemeenten* zijn op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk voor het bieden van de voorzieningen aan jeugdigen die dat nodig hebben. De gemeenten werken bij de inkoop van specialistische jeugdhulp samen in jeugdhulpregio's. Omdat residentiële jeugdhulpinstellingen vaak een bovenregionale functie hebben, zijn er afspraken gemaakt over zogenaamde accounthoudende regio's voor deze jeugdhulpaanbieders. In het draaiboek zijn afspraken vastgelegd over de rol van de accounthoudende regio, waarbij deze wel een coördinerende rol heeft maar geen verticale relatie heeft ten opzichte van andere regio's en gemeenten.
- De *Jeugddautoriteit*⁶ is verantwoordelijk voor de monitoring van de financiële situatie van meer dan 200 jeugdhulpaanbieders en vervult afhankelijk van de trede van financiële problematiek een intensievere rol zoals beschreven in het draaiboek. Als daar behoefte aan is, kan de Jeugddautoriteit ook een adviserende rol vervullen bij specifieke situaties.
- De IGJ is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp en de *Inspectie van het Onderwijs* is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs waarbij de continue ontwikkeling van leerlingen en studenten centraal staat.
- Ten slotte draagt het *Rijk* de stelselverantwoordelijkheid.

De Norm van Opdrachtgeverschap als eerste stap

In de Norm voor Opdrachtgeverschap zijn door de VNG afspraken vastgelegd over wat van gemeenten en jeugdhulpregio's verwacht mag worden. Eén

van de onderdelen van de afspraken is het opstellen van een regiovisie in samenwerking met betrokken partijen. De regiovisie dient ook in te gaan op hoe gemeenten de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulpfuncties borgen. Bovendien geven regio's aan voor welke functies ze bovenregionaal samenwerken om zo alle bovenregionale functies beschikbaar te houden. Ook maken gemeenten afspraken zich bij continuïteitsproblemen tot het uiterste in te spannen om tot een gezamenlijke oplossing te komen, onder leiding van de accounthoudende regio bij continuïteitsproblemen.

Verschillende verantwoordelijkheden en rationaliteiten

De afspraken in het draaiboek en de Norm voor Opdrachtgeverschap kunnen worden gezien als een basisset van afspraken over verantwoordelijkheden en rollen die juist ook van belang zijn bij een proces van afbouw of sluiting. Tegelijkertijd hebben de processen van sluiting van de afgelopen jaren duidelijk gemaakt dat een basisset van afspraken waarschijnlijk onvoldoende toereikend is (de Norm voor Opdrachtgeverschap zelf was veelal nog niet in werking). De verantwoordelijkheid die er ligt bij zowel individuele jeugdhulpaanbieders als bij gemeenten en jeugdhulpregio's maakt dat het niet uit te sluiten valt dat individuele aanbieders, gemeenten en jeugdhulpregio's vanuit hun eigen specifieke rationaliteit logische keuzes maken die het totaal beschikbare aanbod van ondersteuning, zorg en onderwijs voor jeugdigen onbedoeld negatief beïnvloeden.

Gelet op financiële risico's binnen een grotere zorgorganisatie is het voor een aanbieder bijvoorbeeld soms logischer om een specifieke vorm van residentiële zorg (versneld) af te bouwen. Deze keuze heeft echter gevolgen voor het gehele jeugdhulplandschap en de beschikbaarheid van deze vorm van jeugdhulp breder in het land. Hetzelfde geldt voor een gemeente of regio die constateert dat een afbouw of sluiting van een voorziening in de betrokken regio voor het zorglandschap in die regio niet problematisch hoeft te zijn, maar wel invloed heeft op het bredere bovenregionale of landelijke jeugdhulplandschap.

⁶ Op het moment van opstellen van deze handreiking, voorjaar 2022, vervult de Jeugddautoriteit deze rol. Er wordt nagedacht over of taken van de Jeugddautoriteit bij anderen moeten worden ondergebracht. Daar is hier nog geen rekening mee gehouden.

Overkoepelende regie tijdens het sluitingsproces

Bij gezamenlijke visievormen speelt naast afspraken over verantwoordelijkheden bij besluitvorming ook het punt van regie gedurende het proces. Dat geldt bij afbouw en sluiting, maar ook bij een proces van overdracht van jeugdbeschermingsmaatregelen zijn veel partijen (o.a. ministeries, gemeenten, gecertificeerde instellingen, Raad voor de Kinderbescherming, rechtbank, Jeugddoorlicht en inspectie) betrokken. Bij al deze processen kan steeds de vraag worden gesteld wie van deze partijen de procesregie op zich neemt.

Discussie over doorzettingsmacht

De praktijk van de sluitingsprocessen rondom Jutz en De Hoenderloo Groep laat zien dat een gecoördineerde aanpak waarin betrokken aanbieder en jeugdhulpregio nauw samenwerken van groot belang is. Er gaat kostbare tijd verloren als onduidelijk is wie de regie heeft. Waar deze partijen een kern van de samenwerking zullen moeten vormen, dient de samenwerking zich niet te beperken tot aanbieders en jeugdhulpregio's, maar gaat het ook om samenwerking met gecertificeerde instellingen, individuele gemeenten, onderwijsinstellingen en natuurlijk met jeugdigen en ouders. Samenwerking is tot nu toe steeds op vrijwillige basis tot stand gekomen. De vraag is of dat voldoende is of dat aanvullende afspraken wenselijk en noodzakelijk zouden zijn. Wie kan regie voeren als dat nodig is en wie heeft er dan doorzettingsmacht?

Het is een thema dat breder speelt dan bij processen van sluiting van residentiële jeugdhulpinstellingen. Ook in discussies over de sluiting van (afdelingen van) ziekenhuizen of over de concentratie van bijvoorbeeld kinderhartchirurgie is het punt van regie lastig. In het Nederlandse grotendeels gedeconcentreerde zorglandschap dat uitgaat van vormen van onderlinge concurrentie is er geen vanzelfsprekende partij die de regie heeft of kan nemen. In haar recente onderzoeksrapport naar de coronacrisis heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid geconstateerd dat in tijden van crisis het "ontbreekt ...aan een formele crisisstructuur met coördinatie- en sturingsmogelijkheden om problemen die instellingen, gezondheidssectoren of regionale samenwerkingsverbanden

overstijgen snel en adequaat het hoofd te bieden".⁷ Nu was de coronacrisis natuurlijk van een ongekeerde omvang, maar de spanning tussen de behoefte aan regie en de formele verantwoordelijkheden in een gedeconcentreerd zorglandschap met een grote verantwoordelijkheid bij zorgaanbieders geldt ook voor de residentiële jeugdhulp. Bij een lange termijnvisie kan de visie op formele coördinatie- en sturingsmogelijkheden verder worden uitgewerkt. Dit thema vraagt duidelijk om verdere bestuurlijke discussie.

2.4. Mogelijke opties voor aanvullende afspraken voor partnerschap en regie

Deze handreiking is opgesteld op basis van de huidige geldende afspraken met lessen uit de praktijk van de afgelopen jaren. Binnen de huidige systematiek valt zoals gezegd niet uit te sluiten dat verantwoorde en logische beslissingen vanuit een specifiek perspectief en rationaliteit kunnen leiden tot uitkomsten die voor (sommige groepen) jeugdigen en ouders ingrijpende gevolgen kunnen hebben. Niet afgestemde besluitvorming over de residentiële jeugdzorg kan eveneens een negatief effect hebben op het bredere zorglandschap.

Tegelijkertijd constateren we op basis van de gevoerde gesprekken en eerdere evaluaties dat aanvullende afspraken voor partnerschap en regie wenselijk zouden zijn. Alleen met een zorgvuldige samenwerking en visievorming kunnen de potentieel negatieve effecten rond een onvermijdelijk ingrijpend proces van sluiting worden verminderd. De ervaringen met de ambulantisering van de GGZ en de afbouw van klinische capaciteit bieden ook aanknopingspunten die van belang zijn⁸. Bij deze ontwikkelingen werd al geconstateerd dat de afbouw in gewenste aantallen gerealiseerd was, maar dat

⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020., p. 230.

⁸ Kroon et al (2019) Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ 2019. Trimbos Instituut.

er onvoldoende alternatief ambulant aanbod was gerealiseerd. Bovendien vertraagden systeemperikelen een daadwerkelijke transformatie en waren de ambities gedurende het proces bijgesteld. Uiteindelijk is het welbevinden van de doelgroep daardoor niet toegenomen.

Uitgangspunten rond de afstemming tussen partners

Op basis van de analyse van de voorbereidende gesprekken en de ervaringen van de afgelopen jaren bij sluitingsprocessen en vergelijkbare processen identificeren wij een aantal aspecten waar behoefte aan is. Het Rijk, gemeenten (jeugdhulpregio's) en aanbieders zullen deze aspecten gezamenlijk moeten oppakken.

- Zorg dat besluiten over (grootschalige) afbouw of sluiting alleen in onderlinge afstemming tussen aanbieders, gemeenten en jeugdhulpregio's en met betrokkenheid van jeugdigen, ouders en/of cliëntvertegenwoordigers en onderwijspartners genomen kunnen worden.
- Zorg dat er de mogelijkheid is om – waar nodig op een vertrouwelijke manier – informatie te delen over scenario's van zowel aanbieders als gemeenten / jeugdhulpregio's, zodat er in een eerder stadium over van gedachten kan worden gewisseld.
- Verken de mogelijkheid om een proces van afbouw of sluiting tijdelijk te pauzeren, als na aankondiging van een (niet geplande) voorgenomen afbouw of sluiting zou blijken dat dit leidt tot grote (systeem-) problemen. Op die manier krijgen partijen eerst de ruimte om te onderzoeken hoe eventuele systeemproblemen voorkomen of opgelost kunnen worden.
- Zorg dat er een vorm van landelijke regie komt om processen van enerzijds opbouw van alternatieven en anderzijds afbouw en sluiting te realiseren. Deze behoefte is urgent en het Rijk zou vanuit haar systeemverantwoordelijkheid het voortouw moeten nemen om dit te realiseren.
- Zorg dat er gezamenlijke uitgangspunten worden vastgesteld over hoe alle betrokken partijen willen omgaan met processen van afbouw en sluiting.

Het is duidelijk dat over deze punten verdere analyses over voor- en nadelen en over hoe dit gerealiseerd zou kunnen worden nodig zijn. Dit vraagt het herzien van bestaande landelijke, regionale en lokale (contract-)afspraken en ontstane taakverdelingen. Mogelijk vraagt het ook aanpassingen in formele regelgeving. Het zou ook een toevoeging betekenen op de huidige Norm van Opdrachtgeverschap. Dit is een proces wat waarschijnlijk veel tijd zal vragen.

Naar een convenant voor omgang met processen van afbouw en sluiting

Tegelijkertijd is het zo dat er nu wordt gewerkt aan zowel processen van opbouw van alternatieven als afbouw en sluiting van residentiële voorzieningen. Deze handreiking biedt aanknopingspunten voor processen van sluiting. Als betrokken partijen als Rijksoverheid, gemeenten (c.q. jeugdhulpregio's), jeugdhulpaanbieders, bestuurders van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs, toezichthouders en jeugdigen en ouders het van belang vinden kan het toegevoegde waarde hebben om voor de kortere termijn te komen tot samenwerkingsafspraken of een convenant over hoe om te gaan met processen van afbouw en sluiting.

Aanvullende samenwerkingsafspraken of een convenant bieden de mogelijkheid om, vooruitlopend op eventuele structurele aanpassingen, al wel een basisset van spelregels af te spreken die processen van sluiting zo zorgvuldig mogelijk helpen verlopen. Daarbij moeten partners erop rekenen dat onverwachte gebeurtenissen zullen plaatsvinden. In een mogelijk convenant kunnen ook afspraken worden gemaakt over escalatie of wijze van bemiddeling, zodat de inzet om er gezamenlijk uit te komen wordt geborgd.

3 Fases en acties in een proces van afbouw of sluiting

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende fases in een proces van afbouw of sluiting en welke acties daarbij horen. Achtereenvolgens staan we stil bij de oriëntatiefase, de besluitvormingsfase, de uitvoeringsfase en de monitoringsfase. Daarbij besteden we ook specifiek aandacht aan situaties van ongeplande sluitingen. Achtergronden en vorm van een ongeplande afbouw en sluiting kunnen erg verschillen waardoor de acties hierbij algemener zijn beschreven. Focus in deze situaties ligt op het zo snel mogelijk realiseren van acties die al uitgebreider zijn beschreven bij de afzonderlijke fases.

3.1. Gezamenlijke oriëntatiefase

De oriëntatiefase start bij het in kaart brengen van de toekomstvisie over residentiële hulp en kan eindigen bij het daadwerkelijk uitwerken van een scenario tot afbouw of sluiting. Wij maken in de oriëntatiefase een onderscheid tussen een basisfase van oriëntatie die onderdeel is van het standaard beleid van jeugdhulpaanbieders, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en gemeenten of jeugdhulpregio's. Ten tweede is er een meer concrete oriëntatiefase als scenario's voor afbouw of sluiting van specifieke (onderdelen van) voorzieningen uitgewerkt gaan worden.

De oriëntatiefase sluit aan bij de volgende treden, zoals die in het Draaiboek 'Continuïteit Jeugdhulp' worden onderscheiden. Bij de eerste twee treden uit dit

Draaiboek 'generiek' en 'risicovol' is er sprake van het monitoren en signaleren van de ontwikkelingen en bij de derde trede 'zorgelijk' vraagt het Draaiboek ook specifieke acties. Bij de trede 'zorgelijk' is het nodig om een herstelplan op te stellen. In een dergelijk herstelplan kunnen scenario's over afbouw of sluiting worden opgenomen.

Basisfase van oriëntatie

Acties voor aanbieders:

Voor aanbieders gelden de volgende acties, tenzij deze recent nog zijn uitgevoerd.

1. Ontwikkel een visie op welk aanbod de aanbieder in de toekomst wil blijven leveren, in welke omvang en hoe dat past bij de eigen hulpverleningsvisie. Daarbij is het ook belangrijk om te kijken hoe dat past in lokale, regionale en landelijke visies over de behoefte aan jeugdhulp. Besteed ook aandacht aan de relatie met onderwijs en de samenwerkingsverbanden.
2. Als onderdeel van deze visie: kijk welke toekomstscenario's op hoofdlijnen de aanbieder zelf voor zich ziet (termijn van 5 – 10 jaar).
3. Hou bij de ontwikkeling van de visie rekening met wat een eventueel proces van sluiting voor het vastgoed betekent.
4. Zorg dat voor wat betreft de organisatie:
 - Er steeds zicht is op de ontwikkelingsplannen van jeugdigen. In de ontwikkelingsplannen is er aandacht voor zorgbehoefte, woonbehoefte en ook leer/onderwijsbehoefte, de integraliteit daarvan en de mogelijkheden van de jeugdigen.
 - Bij de ontwikkeling van scenario's van afbouw of sluiting er aandacht is voor:

- Welke mogelijke alternatieven voor zorg, wonen en onderwijs zijn er voor de individuele jeugdige? Is de veiligheid van jeugdigen daar ook gewaarborgd?
 - Wat betekenen scenario's voor de instroom van nieuwe jeugdigen?
 - Welke mogelijke gevolgen zijn er voor personeel?
 - Op welke manier moeten de verschillende medezeggenschapsorganen en jeugdigen en ouders betrokken worden?
5. Als de (accounthoudende) jeugdhulpregio niet zelf het initiatief neemt tot gesprek over toekomst en scenario's van residentiële jeugdhulp, neem dan als aanbieder het initiatief om hierover met hen in gesprek te gaan. Doe dit zo mogelijk met collega-aanbieders.

Acties voor jeugdhulpregio's (in afstemming met gemeenten):

1. Zorg voor een blijvend actueel overzicht van het aantal beschikbare plaatsen bij residentiële instellingen in de regio en de eventuele aanwezige wachtlijsten. Betrek deze informatie bij de visieontwikkeling en besteed hierbij aandacht aan welke plaatsen een regionale, bovenregionale of landelijke functie vervullen. Zorg dat deze informatie deel uitmaakt van een landelijk overzicht van beschikbare plaatsen en wachtlijsten.
2. Zorg dat er zicht is op welke (locaties van) jeugdhulpaanbieders in de regio zijn gevestigd en onderhoud regelmatig contact met deze aanbieders. Dat geldt ook voor aanbieders waarvan de hoofdvestiging elders is en waar mogelijk een andere jeugdhulpregio de accounthoudende regio is. Besteed daarbij ook aandacht aan het aanbod aan dagbesteding en onderwijs dat aanbieders mogelijk bieden.
3. Ontwikkel een visie over de lange termijnbehoefte aan residentiële zorg in de regio. Ontwikkel deze visie in samenwerking met jeugdigen, ouders en cliëntorganisaties en in samenwerking met jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de relevante onderwijspartners. Besteed bij het

ontwikkelen van deze visie, zo mogelijk in het OGGO, specifiek aandacht aan de behoefte aan en mogelijkheden van onderwijs, welke vormen van ondersteuning daarbij wenselijk zouden zijn (niet alleen voortgezet speciaal onderwijs) en welke rol de verschillende samenwerkingsverbanden kunnen spelen.

4. Besteed bij de ontwikkeling van de visie ook aandacht aan het thema vastgoed en wat gevolgen zouden kunnen zijn. Kijk daarbij ook naar eventuele mogelijke aanpassingen in bestemmingsplannen, de termijnen die dat vraagt en de betrokkenheid van provinciale of landelijke overheid.
5. Voer op basis van de gezamenlijke visie ook het individuele gesprek met jeugdhulpaanbieders over hun eigen visie op residentiële functies en op afstemming tussen partijen. Besteed daarbij ook aandacht aan hun ideeën over de eventuele opbouw van aanvullende vormen van intensieve ambulante ondersteuning en andere alternatieven voor residentiële voorzieningen. Het is ten slotte ook raadzaam om het gesprek te voeren over de betekenis hun afzonderlijke visie voor het onderwijs.

Acties voor toezichthouders:

1. Voor de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd: besteed in het regulier toezicht van jeugdhulpaanbieders aandacht aan of en zo ja op welke wijze een organisatie nadenkt over toekomst van residentiële voorzieningen, mogelijke scenario's daarvoor ontwikkeld en bij dit denken jeugdigen, ouders, gemeenten, jeugdhulpregio's en onderwijspartners betreft.
2. Voor de Inspectie van het Onderwijs: besteed in het regulier toezicht op schoolbesturen, en specifiek de besturen die nu instellingsgebonden onderwijs bieden, aandacht aan of en hoe het bestuur nadenkt over de toekomst van onderwijs bij residentiële jeugdhulpvoorzieningen: in hoeverre wordt onderwijs voldoende betrokken bij de visieontwikkeling door jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpregio's? Voer ook het gesprek

met samenwerkingsverbanden over hun visie op inclusiever onderwijs, ook voor jeugdigen die vormen van residentiële jeugdhulp nodig hebben. Onderzoek ten slotte de meerwaarde van het huidige onderwijs in gesloten jeugdhulpinstellingen en hoe specifieke kennis bij transformaties kan worden geborgd.

3. Voor de Jeugdautoriteit: als de jeugdautoriteit geconsulteerd wordt gedurende trede één of twee of als onderdeel van trede drie geïnformeerd wordt, informeer bij zowel aanbieder als jeugdhulpregio in hoeverre er een regionale en/of instellingsvisie is rondom de toekomst van residentiële voorzieningen. Dit houdt ook in dat een herstelplan moet worden opgesteld waarin met deze visie rekening moet worden gehouden.

Fase van nadere oriëntatie en uitwerking van scenario's van afbouw en sluiting

Voortkomend uit de ontwikkeling van een regionale visie of de visie van een specifieke aanbieder kan duidelijk worden dat afbouw of sluiting een reëel of wenselijk idee zou zijn. Het is dan aan de partners om scenario's concreter te gaan uitwerken. Een belangrijk onderdeel van deze handreiking is dat het uitwerken van scenario's iets is dat gezamenlijk moet worden gedaan.

Tegelijkertijd beseffen we dat betrokkenen het als risicovol ervaren om informatie, ideeën en mogelijke scenario's al tijdens deze fase te delen. Het naar buiten komen van informatie brengt het risico met zich mee van onrust bij jeugdigen, ouders, personeel, gemeenten en onderwijspartners. Dit kan gevolgen hebben voor de instroom van jeugdigen, wat weer invloed heeft op de financiën. Ook kan het ontwikkelen van een scenario van afbouw of sluiting al aanleiding geven tot politieke debatten of discussies in de media. Het vroeg delen van informatie kan ten slotte ook ingewikkeld zijn in relatie tot collega jeugdhulpaanbieders.

Gelet op het belang van zorgvuldige en gezamenlijke processen van afbouw of sluiting zouden deze risico's echter niet de overhand moeten krijgen. Wel is het reëel om na te denken of er manieren zijn waarop op meer vertrouwelijke manieren gezamenlijk aan scenario's gewerkt zou kunnen worden. Gezamenlijk, omdat zo alle alternatieven onderzocht kunnen worden. Vertrouwelijk, omdat voor maximale verbetering openheid essentieel is.

Voor dit onderdeel van de oriëntatiefase gelden de volgende specifieke aandachtspunten voor aanbieders, gemeenten/jeugdhulpregio's en toezichthouders:

Acties voor de aanbieder:

1. Werk de inhoudelijke afwegingen verder uit in mogelijke scenario's van afbouw of sluiting. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende vragen:
 - Wat betekent de afbouw of sluiting voor het eigen (resterende) zorgaanbod? Wat betekent het ook voor eventuele dagbesteding en/of onderwijs?
 - Zijn er alternatieve vormen van zorg nodig en wie kan die zorg – op welke termijn – gaan bieden?
 - Wat betekent de afbouw voor het resterende bovenregionale en landelijke aanbod?
 - Welke termijn is noodzakelijk om te komen tot een verantwoorde afbouw of sluiting? Wat is een termijn waarbinnen alles zorgvuldig gerealiseerd voorbereid en uitgevoerd kan worden? Onderschat daarbij niet de tijd die een zorgvuldig proces van voorbereiding en uitvoering in beslag kan nemen. Er is geen eenduidige minimumnorm te formuleren, maar ervaringen wijzen uit dat tenminste zes tot negen maanden nodig zijn.
2. Start met de organisatorische voorbereiding voor het geval daadwerkelijk tot afbouw besloten wordt:

- Ontwerp een projectstructuur voor het proces van afbouw en sluiting en stel de hoofdlijnen van een draaiboek op.
 - Zorg ervoor dat er een plan is voor de wijze van intensieve samenwerking met gemeenten/jeugdhulpregio's gedurende het proces van sluiting en besteed daarbij ook aandacht aan de samenwerking met het onderwijs.
 - Zorg ervoor dat het overzicht van de individuele situatie van de jeugdigen gedurende de hele voorbereidingsperiode actueel blijft. Besteed daarbij specifiek aandacht aan:
 - Is er een beeld van mogelijke inhoudelijk passende alternatieven voor zorg en onderwijs voor de jeugdigen die in de instelling verblijven? Wanneer hebben professionals voor het laatst met de jeugdige en ouders zelf over behandel- en ondersteuningsmogelijkheden gesproken? Houd daarbij rekening met wensen en mogelijkheden rondom differentiatie in groepen en samenstelling.
 - Zorg voor een actueel beeld over de verwachte reguliere uitstroom van jeugdigen.
 - Besteed specifiek aandacht aan de groep jeugdigen die binnenkort 18 wordt en zorg dat ook voor hen nagedacht wordt over mogelijk noodzakelijke alternatieven (inclusief aandacht voor onderwijs, waaronder MBO en hoger onderwijs, en werk).
 - Inventariseer wat de huidige instroom van jeugdigen is, waar de meeste jeugdigen vandaan komen en wanneer en hoe instroom verminderd of gestopt kan worden.
 - Wat zou het meest passende tijdsperspectief zijn, gelet op de situatie van jeugdigen rekening houdend met natuurlijke momenten (bijvoorbeeld bij de start van een schooljaar)?
3. Breng de financiële aspecten van de verschillende scenario's voor afbouw of sluiting in kaart.
- Besteed daarbij aandacht aan wat de effecten kunnen zijn en op welke termijn die zich kunnen gaan voordoen en wat daarvan structureel is. Houd daarbij specifiek rekening met vastgoed.
 - Besteed specifiek aandacht aan het in kaart brengen van (aanvullende) kosten van de afbouwfase.
4. Breng de personele aspecten van de verschillende scenario's in kaart.
- Besteed daarbij aandacht aan welke stappen in welke volgorde genomen moeten kunnen worden.
 - Besteed specifiek aandacht aan de mogelijkheden van behoud van medewerkers of overgang van medewerkers naar nieuwe of andere plekken zo mogelijk gekoppeld aan andere plekken voor jongeren. Daardoor kan expertise worden behouden.
 - Bij de uitwerking van de verschillende scenario's: onderzoek wat deze betekenen in relatie tot afspraken in de verschillende Cao's zowel waar het zorgpersoneel als onderwijspersoneel betreft.
 - Besteed gericht aandacht aan de mogelijkheden voor het voorkomen van verloop van personeel, aan hoe bestaande kennis kan worden overgedragen.
 - Zorg dat in de scenario's rekening wordt gehouden met een afbouwfase en breng in kaart hoe de personele kwaliteit (en daarmee de zorgkwaliteit) behouden kan worden.
5. Zorg voor betrokkenheid bij de ontwikkeling van scenario's van alle relevante partijen:
- De interne medezeggenschapsorganen zoals de cliëntenraad, de ondernemingsraad en als er onderwijs aan verbonden is ook de medezeggenschapsraad. Het meedenken in zulke processen kan veel van de medezeggenschap vragen. Zorg daarom voor passende, aanvullende en onafhankelijke ondersteuning van de medezeggenschapsorganen.

- Als er bij scenario's sprake is van afbouw of sluiting van specifieke groepen binnen de organisatie, zorg dat ook betrokkenen van deze groepen vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschapsorganen.
 - Betrek jeugdigen en ouders bij het in kaart brengen van scenario's.
 - Betrek gemeenten en jeugdhulpregio's en stem met de accounthoudende jeugdhulpregio af op welke wijze dit het beste kan gebeuren.
 - Betrek onderwijspartners: zowel de partners die direct betrokken zijn bij het verzorgen van onderwijs aan jeugdigen als onderwijspartners, inclusief de samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden moeten betrokken zijn bij het realiseren van onderwijsplekken in alternatieve scenario's.
6. Informeer de toezichthouders Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Jeugdautoriteit over de verschillende scenario's die ontwikkeld gaan worden. Informeer hen ook in gezamenlijkheid en vraag hen of zij specifieke input hebben.
 7. Gekoppeld aan de scenario's: ontwikkel een communicatieplan op hoofdlijnen, met daarin aandacht voor alle doelgroepen. Besteed daarbij aandacht op welk moment, door wie en hoe direct betrokkenen geïnformeerd zouden moeten worden. Controleer of alle gegevens beschikbaar zijn van wie bereikt moeten worden.
 8. Ontwikkel een opzet voor aanvullende ondersteuning voor direct betrokken groepen of locaties indien het tot sluiting komen.
 - Zorg voor afspraken over onafhankelijke ondersteuning voor individuele jeugdigen en ouders. In sommige gevallen zal er onafhankelijke ondersteuning van jeugdigen en ouders apart nodig zijn als er verschillende ideeën of wensen bestaan.
 - Zorg voor afspraken over wat er aan individuele ondersteuning van het personeel nodig is.

Acties voor de jeugdhulpregio's en gemeenten

1. Draag bij aan het overleg met de jeugdhulpaanbieder over de ontwikkeling van scenario's en lever waar nodig relevante informatie aan.
2. Zorg voor zelfstandige reflectie en doordenking van de verschillende scenario's. Besteed daarbij aandacht aan hoe scenario's passen binnen de regionale visie.
 - Houd daarbij rekening met wat er aan mogelijke alternatieven al beschikbaar is of wat nog ontwikkeld moet worden en wat dat aan tijd zou vragen.
 - Breng in kaart wat de verschillende scenario's betekenen voor regionale, bovenregionale en landelijke aanbod.
 - Reflecteer met samenwerkingsverbanden en schoolbesturen over de betekenis van scenario's en mogelijkheden van onderwijs en maatwerk.
3. Start met de verschillende relevante voorbereidingsstappen, zodat die geregeld zijn als er besluitvorming plaatsvindt.
 - Ontwerp een projectstructuur en een bestuurlijke afstemmings- en overlegstructuur. Sluit hierbij aan op de stappen zoals beschreven in het Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp. Zorg dat er aandacht is voor:
 - Op welke wijze een (intensief) samenwerkingsverband met de betrokken aanbieder wordt vormgegeven in geval van uitvoering van een scenario van afbouw of sluiting.
 - Op welk moment en op welke wijze andere aanbieders betrokken worden, inclusief afspraken over afstemming met landelijke partijen.
 - Hoe er bij betrokkenheid van meerdere gemeenten vanuit één gemeente een contactpersoon wordt aangesteld die namens alle gemeenten kan optreden richting andere partijen.
 - Zorg voor voldoende capaciteit.
4. Zorg voor een check of alle gemeenten en jeugdhulpregio's een actueel beeld hebben van waar de jeugdigen uit verschillende gemeenten in zorg

zitten. Besteed daarbij ook aandacht aan of de betrokkenheid van de gecertificeerde instelling in beeld is.

5. Breng in kaart wat de financiële gevolgen kunnen zijn van de diverse scenario's voor de gemeenten en jeugdhulpregio's. Betrek daarbij wat structurele financiële gevolgen zijn, wat eventuele gevolgen voor vastgoed zijn en of de gemeente daar al dan niet een rol in zou hebben (ook in relatie tot bestemmingsplannen). Breng ook in kaart wat eenmalige kosten gedurende een afbouwfase zouden kunnen zijn.
6. Ontwikkel een communicatieplan gekoppeld aan de verschillende scenario's. Besteed daarbij aandacht aan:
 - De voorbereiding van bestuurlijke informatievoorziening.
 - De afstemming met de jeugdhulpaanbieder of er afzonderlijke informatie van de gemeente of jeugdhulpregio naar jeugdigen en ouders zelf nodig of gewenst is.
 - De afstemming tussen gemeenten en jeugdhulpregio's onderling.
 - De afstemming met onderwijspartners.
 - De afstemming met het Rijk.

Acties voor de toezichthouders:

1. Voor zowel de IGJ, de Inspectie van het Onderwijs en de Jeugddoorlicht is het van belang dat zij vanuit hun eigen rol en taak de aanbieder informeren over specifieke aandachtspunten bij de uitwerking van de scenario's.
2. Maak afspraken over de verdere informatievoorziening.

Alle bovenstaande stappen zijn beschreven uitgaande van de ontwikkeling van scenario's als deel van een geplande afweging over de toekomst van afbouw of sluiting van groepen of voorzieningen. Het kan echter ook zo zijn dat een aanbieder onder invloed van financiële of kwaliteitsproblemen of andere factoren geconfronteerd wordt met de veronderstelde noodzaak om op korte(re) termijn tot afbouw of sluiting over te gaan. In een dergelijke situatie is het wenselijk om een verkorte oriëntatiefase uit te voeren zodat verschillende scenario's voldoende kunnen worden afgewogen. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende stappen:

- Aanbieders dienen allereerst zo snel mogelijk de betrokken partners te informeren dat er een acute vraag speelt. Vervolgens dient met de relevante partners een oriëntatie te worden uitgevoerd. Daarbij is het van belang om ook naar alternatieve scenario's te kijken, mocht een eerste, voor de hand liggend scenario onverhoopt uitvallen.
- Aanbieders moeten onderzoeken in hoeverre noodmaatregelen nodig zijn om de zorg op een verantwoorde manier te blijven uitvoeren, zodat tijd is om een versnelde oriëntatiefase uit te voeren. Indien nodig moet er opgeschaald worden naar een 'crisismodus' zodat er tijd vrijgemaakt kan worden om een oriëntatiefase binnen enkele weken uit te voeren.
- Juist in een versnelde situatie is het steeds direct betrekken van onderwijspartners cruciaal.

3.2. Besluitvormingsfase

Als de verschillende scenario's ontwikkeld zijn, vindt er besluitvorming plaats over deze scenario's. Deze fase kan zich in verschillende treden voordoen zoals die zijn onderscheiden in het Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp. Het kan bij trede drie, dreiging zorgelijk, als onderdeel van het herstelplan. Het zal in ieder geval het geval zijn bij trede vier, dreiging problematisch, met het opstellen van een continuïteitsplan, en bij trede vijf, dreiging zeer problematisch, met het opstellen van een overdrachtsplan. Voor de stappen passend bij die afzonderlijke treden wordt verwezen naar het Draaiboek.

Acties voor de aanbieder

1. Organiseer en geef uitvoering aan de formele besluitvormingsprocedure zoals die op basis van de wetgeving, statuten van de instelling en de governance code van de NVTZ.
 - Zorg daarbij voor een helder procesontwerp met daarin uitgewerkt welke verschillende stappen door welke verschillende interne organen, Raad van Bestuur en Raad van Toezicht genomen dienen te worden en welke adviezen moeten worden ingewonnen door welke medezeggenschapsorganen (Ondernemingsraad, Cliëntenraad en eventuele andere organen als jongerenraad, verwantenraad en medezeggenschapsraad als de instelling ook onderwijs verzorgt).
 - Faciliteer daarbij dat de medezeggenschapsorganen extra overlegmomenten kunnen hebben met hun achterban. Besteed daarbij specifiek aandacht aan hoe de cliëntenraad of ander vormen van cliëntenvertegenwoordiging contact kunnen hebben met betrokken jeugdigen en ouders. Faciliteer aanvullende onafhankelijke ondersteuning en besteed aandacht aan eventuele verschillen van perspectief voor direct betrokkenen en mogelijk belang van cliënten van gehele organisatie.

- Besteed aandacht aan duidelijke communicatie over het eventuele verschil in status van besluitvorming: is er al dan niet sprake van een voorgenomen besluit?
- Zorg dat voor de medezeggenschapsorganen duidelijk is welke alternatieven al dan niet mogelijk zijn en wat daar de gevolgen van zouden zijn.
- Besteed specifiek aandacht aan het moment van eventuele afbouw of sluiting. Ervaringen verschillen in hoeverre een kort traject of een traject dat aansluit bij 'logische momenten' (zoals eind van een schooljaar) de voorkeur hebben.

2. Maak afspraken over de betrokkenheid van de onderwijspartner(s) als onderwijs niet binnen dezelfde organisatie wordt verzorgd. Besteed daarbij ook aandacht aan de rol van medezeggenschaporganen bij de onderwijspartners. Doe dit zo vroeg mogelijk, zodat onderwijspartner(s) eventueel nieuwe voorzieningen of een aanbod kunnen creëren.
3. Zorg dat ruim voordat het besluitvormingsproces is afgerond er een draaiboek klaarligt voor het informeren van alle direct betrokkenen indien besloten wordt tot afbouw of sluiting. Besteed daarbij aandacht aan hoe de verschillende betrokkenen geïnformeerd worden en in welke volgorde (gelijktijdig of volgtijdelijk). Houd daarbij ook rekening met eventuele dubbelrollen van betrokkenen, zoals personeel dat zelf geïnformeerd moet worden en ook jeugdigen en/of ouders moet informeren. Overweeg of hier andere opties voor zijn of zorg voor specifieke ondersteuning en instructie over hoe dit te doen.
Besteed aandacht aan het:
 - Informeren van jeugdigen, ouders en voogden.
 - Informeren van het personeel, inclusief tijdelijk personeel en zzp'ers.
 - Informeren van onderwijsbesturen en besturen samenwerkingsverbanden.

- Informeren van gemeenten, jeugdhulpregio's en eventuele andere opdrachtgevers.
 - Informeren van IGJ, Inspectie van het Onderwijs en de Jeugddoorlicht: maak daarbij afspraken over vervolgoverleg op korte termijn om betrokkenheid in vervolgproces te bespreken.
 - Informeren vakbonden gelet op eventuele formele reorganisatiestappen.
4. Vorm een interne projectorganisatie die gedurende het hele proces van besluitvorming, uitvoering en monitoring in stand kan blijven en waar nodig uitgebreid of ingekrompen kan worden. Houd daarbij rekening met met een heldere taakverdeling en korte lijnen. Benut eventueel eigen draaiboeken rondom crisissen.
 - Besteed daarbij specifiek aandacht aan de rol van het bestuur en de wijze van betrokkenheid van de Raad van Toezicht gedurende het hele proces.
 - Organiseer een 'spiegelgroep' die gedurende het proces kan spiegelen en vanuit de rol van 'critical friend' vragen blijft stellen en kan bijdragen aan voorkomen van tunnelvisie – dit is automatisch een risico bij elke crisissituatie. Betrek hierbij ook het perspectief van ervaringsdeskundigen, jeugdigen en ouders.
 5. Zorg voor een actueel overzicht van de situatie van individuele jongeren op wie afbouw en sluiting effect kan hebben.
 - Besteed daarbij aandacht voor de reguliere zorg- en ontwikkelplannen, inclusief de afspraken die daar over onderwijs zijn gemaakt. Heb daarbij ook aandacht voor reguliere uitstroom en besteed specifiek aandacht voor de groep die binnenkort 18 wordt.
 - Ontwikkel mogelijke alternatieve opties voor elke jeugdige die mogelijk geraakt wordt door de afbouw of sluiting en zorg voor meerdere opties per jeugdige zodat er zoveel mogelijk keuzemogelijkheden zijn. Houd rekening met behoefte aan maatwerkopties en de financiering daarvan.
 6. Heb aandacht voor instroom van nieuwe jeugdigen en per wanneer die verminderd of gestopt moet worden en hoe dat te communiceren.
 7. Ontwikkel een plan over hoe de situatie van jeugdigen gemonitord kan worden na afloop van proces van sluiting (met aandacht voor zorg, wonen, onderwijs en dagbesteding) en kom met voorstellen wie welke rol daarin vervult.
 6. Maak afspraken met de (coördinerende) jeugdhulpregio voor de vorming van een samenwerkingsstructuur gedurende het proces van sluiting. Besteed daarbij aandacht aan de inrichting van een mogelijke 'casus voor casus' aanpak, waar afspraken per individuele jeugdige worden uitgewerkt en hoe te overleggen over meer algemene zaken. Spreek af op welke wijze onderwijs hierbij betrokken moet worden.
 7. Maak afspraken over een ondersteuningsstructuur voor jeugdigen en ouders in samenwerking met de coördinerende jeugdhulpregio. Bespreek met specifieke partijen (bijvoorbeeld AKJ, maar kijk ook naar een mogelijke rol voor lokale teams) de mogelijkheden van individuele onafhankelijke cliëntenondersteuning. Zorg dat er zowel mogelijkheden zijn voor jeugdigen als voor ouders.
 8. Maak een plan van aanpak voor de kwaliteitsbewaking van de ondersteuning, zorg en onderwijs voor na de besluitvorming en gedurende de uitvoeringsprocedure. Besteed daarbij specifiek aandacht aan het zoveel mogelijk tegengaan van voortijdig vertrek en verloop in het algemeen bij medewerkers.
 - Maak afspraken met de IGJ en Inspectie van het Onderwijs over de wijze waarop zij betrokken kunnen zijn gedurende de fase van uitvoering.
 9. Maak een plan van aanpak ten behoeve van eventuele personele gevolgen van afbouw of sluiting. Besteed daarbij aandacht in hoeverre een formele reorganisatie nodig zal zijn en welke spelregels daarbij gelden. Besteed

aandacht aan mogelijkheden voor behoud relatie hulpverlener – jeugdige bij het waar nodig vinden van nieuwe werkplekken voor medewerkers. Juist ook om nog enige tijd contact te houden, zodat eventuele overgang naar een andere plek makkelijker kan worden.

- Inventariseer welke afspraken over het behoud van personeel binnen de Cao mogelijk en wenselijk zijn (welke zekerheden kunnen vroegtijdig geboden worden?). Men kan hierbij ook kijken naar de overgang van personeel naar andere organisatie en behoud van personeel binnen de sector.
- Besteed hierbij ook steeds specifiek aandacht voor de situatie van onderwijspersoneel of het nu in dienst is van dezelfde organisatie of bij partners die met gevolgen van afbouw of sluiting geconfronteerd worden.
- Besteed in het plan ook specifieke aandacht aan eventuele emotionele gevolgen die besluit kan hebben voor medewerkers en welke ondersteuning daarvoor eventueel noodzakelijk is.

10. Stel een communicatieplan op voor de voorbereiding en uitvoering van een eventueel besluit over afbouw of sluiting.

- Zorg dat er specifieke communicatiecapaciteit beschikbaar is.
- Zorg voor afstemming met de (coördinerende) jeugdhulpregio over wie welke rol vervult en hoe onderlinge afstemming plaatsvindt.
- Maak afspraken over het sociale mediabeleid.
- Zorg dat er de mogelijkheid is om vragen te stellen (mail / telefonisch / online), zorg voor voldoende beschikbaarheid en snelheid van respons.
- Ontwikkel vast overzichten van veel voorkomende vragen en antwoorden.
- Maak een planning over in welke frequentie en hoe alle betrokkenen regelmatig te informeren.

Acties voor de coördinerende jeugdhulpregio / jeugdhulpregio's

1. Vorm een interne projectorganisatie die gedurende het hele proces van besluitvorming, uitvoering en monitoring in stand kan blijven en waar nodig uitgebreid of ingekrompen kan worden. Houd daarbij rekening met een heldere taakverdeling en korte lijnen en benut eventueel eigen draaiboeken rondom crisissen en wat er over de rollen van jeugdhulpregio's en gemeenten in het draaiboek continuïteit van jeugdhulp staat.
 - Zorg voor heldere afspraken over bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden in deze situatie.
 - Zorg voor de deelname van personen met inhoudelijke, contractmanagement, bestuurlijke financiële en communicatie deskundigheid.
 - Besteed daarbij aandacht aan de overlegstructuur tussen gemeenten en regio's en de wijze van besluitvorming.
 - Breng in kaart wat de eventuele financiële gevolgen kunnen zijn van afbouw en sluiting en welke extra middelen naar verwachting zullen zijn voor een zorgvuldig proces.
 - Breng in kaart welke mogelijke vraag er aan het onderwijs gesteld wordt als onderdeel van de alternatieve scenario's, en stem dit af met de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden.
2. Actualiseer het overzicht welke jeugdigen uit een specifieke gemeente en jeugdhulpregio zorg ontvangen bij de betrokken jeugdhulpaanbieder.
 - Zorg daarbij voor een overzicht waarin aandacht is voor behoeften, afspraken, indicaties en beschikbare probleemanalyse van de individuele jeugdigen. Bekijk daarbij eventuele betrokkenheid van de gecertificeerde instellingen.
3. Zorg voor een actueel overzicht van alle contractafspraken van de gemeenten en jeugdhulpregio's met deze aanbieder.
 - Actualiseer ook het overzicht van contractafspraken met alle relevante aanbieders, zodat duidelijk is welke plekken beschikbaar zijn en

onderzoek waar mogelijk aanvullende afspraken wenselijk en mogelijk zijn mocht er besloten worden tot afbouw of sluiting.

- Overleg met alle jeugdhulpaanbieders over de inschatting van de gevolgen van afbouw en breng de mogelijkheden voor continuering van zorg en onderwijs voor jeugdigen in kaart.
- 4. Zorg voor een actueel overzicht van welke vormen van passend onderwijs het samenwerkingsverband al kan bieden en wil gaan bieden.
- 5. Maak afspraken met de jeugdhulpaanbieder voor de vorming van een samenwerkingsstructuur gedurende het proces van sluiting. Besteed daarbij aandacht aan de inrichting van een mogelijke 'casus voor casus' aanpak waar afspraken per individuele jeugdige gemaakt kunnen worden en aan hoe te overleggen over meer algemene zaken.
- 6. Stel een communicatieplan op voor de voorbereiding en uitvoering van een eventueel besluit over afbouw of sluiting.
 - Zorg dat er specifieke communicatiecapaciteit beschikbaar is.
 - Zorg voor afstemming met de jeugdhulpaanbieder over wie welke rol vervult en hoe onderlinge afstemming plaatsvindt.
 - Maak afspraken over het informeren van betrokken gemeenteraden, gemeentelijke adviesraden sociaal domein, gemeentelijke (kinder-) ombudsman.
 - Maak afspraken over het informeren van relevante samenwerkingsverbanden en onderwijsbesturen.
 - Maak afspraken over het informeren van ministerie van VWS.

Acties voor de toezichthouders:

- Voor de IGJ geldt dat het van belang is specifiek te bespreken wat de plannen zijn gericht op de situatie van de jeugdigen en de kwaliteit van zorg gedurende de uitvoeringsfase.

- Voor de IGJ en de Inspectie van het Onderwijs – als er sprake is van het aanbieden van onderwijs door de instelling of op het terrein van de instelling – is het nodig te bekijken hoe er is nagedacht over onderwijs voor de betrokken jeugdigen en welke mogelijkheden er bedacht zijn na afbouw en sluiting en gedurende het proces.

Als er sprake is van een besluit dat door omstandigheden versneld moet worden genomen, dan is het volgende van belang voor jeugdhulpaanbieders en de (coördinerende) jeugdhulpregio.

- Zorg direct voor interne overlegstructuur en gezamenlijke overlegstructuur.
- Organiseer aanvullende inzet op de communicatievoorziening gelet op te verwachten maatschappelijke onrust.
 - Zorg voor het zo snel mogelijk beschikbaar komen van informatie, ook indien nog niet alle informatie duidelijk is en vul informatie aan zodra er meer bekend is.
 - Zorg voor goede bereikbaarheid voor vragen van alle betrokkenen (mail/telefonisch/online).
- Organiseer zo snel mogelijk informatiesessies voor alle betrokkenen (inclusief alle onderwijspartners) en ga werken aan ondersteuningsmogelijkheden voor jeugdigen en ouders.

3.3. Uitvoeringsfase

Na de formele besluitvorming zal het proces van afbouw of sluiting daadwerkelijk gestalte moeten krijgen. Hierbij zullen de plannen die in de eerder fasen zijn gemaakt tot uitvoering moeten worden gebracht. De acties voor zowel de jeugdhulpaanbieders en (coördinerende) jeugdhulpregio zijn dus deels acties die eerder al voorbereid zijn. Afhankelijk van het genomen besluit zal aangesloten worden bij trede vier, dreiging problematisch met het opstellen van een continuïteitsplan, van het Draaiboek Continuïteit Jeugdhulp of bij trede vijf, dreiging zeer problematisch met het opstellen van een overdrachtsplan.

Acties voor de jeugdhulpaanbieder

1. Zorg dat de projectorganisatie operationeel wordt op basis van voorbereiding en plannen van aanpak uit de eerdere fasen. Blijf hierbij aandacht besteden aan de betrokkenheid van onderwijs en de samenwerking met de jeugdhulpregio.
2. Start met de individuele casus voor casus aanpak voor jeugdigen en doe dit in samenwerking met de coördinerende jeugdhulpregio, gemeenten, gecertificeerde instelling en relevante onderwijspartners. Besteed hierbij aandacht aan:
 - Het informeren met de gemeente c.q. lokale partner die cliënt verwezen heeft zodat zij op de hoogte zijn.
 - Bouw voort op het inzicht dat er is per jeugdige rondom ontwikkelingsmogelijkheden, zorg- en onderwijsbehoeften. Bespreek met jeugdige en ouders welke mogelijkheden er zijn en zorg hierbij voor diverse alternatieven zodat er keuze mogelijk is.
 - Zorg hierbij dat de dossiers op orde zijn, zodat bij eventuele overdracht een nieuwe aanbieder en het onderwijs de juiste informatie ontvangt. Als het nodig is, zorg dat er dan extra capaciteit beschikbaar komt om dossiers op orde te krijgen.

- Zorg dat er gedurende het gehele proces een vaste contactpersoon is voor jeugdige en ouders/voogden.
 - Maak afspraken over een procesplanning met jeugdige en ouders/voogden en zorg dat deze zo helder mogelijk is. Communiceer ook indien er sprake is van eventuele onduidelijkheden en onzekerheden en zorg voor regelmatig informatie, ook als er nog geen nieuwe ontwikkelingen te melden zijn. Benoem hierbij ook dat monitoring zal plaatsvinden als er sprake is van nieuwe plaatsing.
 - Benoem mogelijkheden van (onafhankelijke) ondersteuning voor jeugdigen en ouders en biedt dit actief aan (ook in relatie tot onderwijs). Zorg dat hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar is die betrokkenen gedurende het hele proces kunnen blijven ondersteunen.
 - Maak afspraken met de gecertificeerde instellingen over hoe voogden gedurende deze periode extra beschikbaar zijn voor de jeugdigen, zodat zij voldoende aandacht krijgen.
 - Maak waar mogelijk gebruik van al bestaande overlegstructuren op lokaal en regionaal niveau om de situatie van jeugdigen te bespreken.
 - Als een jeugdige daadwerkelijk naar een andere plek gaat zorg dan voor zorgvuldig proces van (warme) overgang en besteed daarbij ook aandacht aan betrokkenheid van ouders.
3. Bewaak en verzorg de kwaliteit van zorg, wonen en onderwijs gedurende deze fase waarin er sprake zal zijn van uitstroom van jeugdigen.
 - Zorg voor zoveel mogelijk continuïteit in personele bezetting en in samenstelling van de groepen (voorkomen van te veel verandering van groepssamenstelling).
 - Maak afspraken met de IGJ/Inspectie van het Onderwijs over bewaking van kwaliteit en hoe zij hierop kunnen monitoren.
 - Zorg voor continuering van onderwijsaanbod en zorg voor warme overdracht.
 - Als zich veranderingen in groepssamenstelling voordoen of een groep gesloten wordt, is het nodig dat er mogelijkheden zijn voor afscheid

nemen van andere jongeren en medewerkers. Dit geldt ook als er afscheid genomen moet worden van een klas, leer- of werkplek.

4. Voer de plannen van aanpak voor het personeel uit. Afhankelijk van het besluit dat genomen is, zal dit verschillen per situatie. Besteed daarbij specifiek aan:

- Het bieden van zo veel mogelijk zekerheid op basis van Cao, zodat personeel op de gewone manier zorg kan blijven bieden aan de jeugdigen en er geen onzekerheid is over eventuele toekomstige mogelijkheden voor een loopbaan binnen of buiten de organisatie.
- Overweeg of aanvullende afspraken mogelijk en passend zijn, zodat medewerkers hun werk kunnen blijven uitvoeren tot dat er voor de jeugdigen een juiste plek is gevonden.
- Blijf aandacht geven voor de dubbelrol van personeel in ondersteuning van jeugdigen en eigen onzekerheid. Heb aandacht voor gevoelens van rouw die medewerkers kunnen hebben. Bied waar nodig aanvullende ondersteuningsmogelijkheden voor het personeel.
- Maak waar nodig de relevante afspraken met ondernemingsraad en vakbonden over een eventueel sociaal plan.

5. Zorg voor de gezamenlijke projectorganisatie met de jeugdhulpregio waar naast de casus-voor-casus aanpak ook de andere aspecten steeds besproken kunnen worden.

- Monitor in dat kader ook of de planning van het proces voldoet zoals gepland of dat dit aanpassingen behoeft (versnelling en vertraging). Zie dit ook in relatie tot voortgang van individuele plannen van aanpak.

6. Voer het communicatieplan van aanpak uit en houd daarbij steeds rekening met mogelijk onverwachte ontwikkelingen.

- Zorg voor regelmatige actuele informatie naar alle betrokkenen, ook als er relatief weinig te melden is. Wees transparant over eventuele onduidelijkheden.

- Zorg voor de mogelijkheid om blijvend online/telefonisch vragen te stellen.
- Monitor social media en zet waar nodig webcare in, in samenwerking met de desbetreffende jeugdhulpregio.
- Zorg voor zorgvuldige (symbolische) momenten van afscheid nemen waar dat nodig is voor alle betrokkenen (op individueel, groeps- en organisatieniveau).

7. Stem gedurende deze fase regelmatig af met de verschillende medezeggenschapsorganen en nodig hen actief uit om eventuele signalen snel te delen.

8. Informeer regelmatig de IGJ over de voortgang van het proces. Het gaat hierbij zowel om de voortgang van de individuele jeugdigen als de kwaliteit van zorg gedurende deze periode en overleg over eventuele vraagstukken.

9. Bespreek de voortgang met de interne spiegelgroep en reflecteer met hen op de ontwikkelingen.

10. Breng in kaart welke bedrijfsvoering aspecten ook na afronding van een proces nog aandacht verdienen en zorg dat dit geborgd wordt in de organisatie.

Acties voor de coördinerende jeugdhulpregio en gemeenten

1. Activeer en versterk de eigen projectorganisatie, zodat de opgestelde plannen van aanpak kunnen worden uitgevoerd.

- Zorg dat de afspraken tussen gemeenten en jeugdhulpregio's, inclusief mandaten over wie wat mag besluiten, tot uitvoering worden gebracht.

2. Neem deel aan de casus voor casus aanpak in samenwerking met de jeugdhulpaanbieder.

- Zorg er daarbij voor dat er steeds een actueel overzicht is over de jeugdigen afkomstig uit eigen regio en hun behoeften op het terrein van zorg, onderwijs en wonen en de indicaties.
 - Faciliteer passende vervolgplaatsingen of bied ruimte voor andere passende alternatieve vormen van zorg voor jeugdigen
 - Bespreek met andere gecontracteerde aanbieders welke zorg zij kunnen bieden aan de betrokken jeugdigen. Indien nodig: vergroot bestaande contracten en sluit aanvullende contracten met aanbieders waarmee nog geen contract was, maar waar dat voor vervolg voor individuele jeugdige wel nodig is
 - Maak afspraken met samenwerkingsverbanden en schoolbesturen over mogelijkheden van onderwijs en maatwerk, voortbouwend op de afspraken die op basis van de OGGO's al zijn vastgelegd in het Ondersteuningsplan.
 - Maak afspraken met de betrokken gecertificeerde instellingen. Besteed daarbij aandacht aan wat er nodig is zodat voogden extra inzet kunnen plegen voor de jeugdigen die daar behoefte aan hebben.
 - Faciliteer waar nodig de aanvullende onafhankelijke cliëntenondersteuning voor jeugdigen en ouders.
3. Neem deel aan de gezamenlijke projectorganisatie met de jeugdhulpaanbieder, waar naast de casus-voor-casus aanpak ook de andere aspecten steeds besproken kunnen worden.
- Besteed hierbij ook aandacht aan hoe de kwaliteit van zorg gedurende het proces van afbouw of sluiting gegarandeerd wordt en of er eventueel aanpassingen in de tijdsplanning nodig zijn.
4. Organiseer de bestuurlijke afstemming en informatievoorziening en draag daarbij zorg voor coördinatie en afstemming tussen de betrokken gemeenten.
- Zorg voor het regelmatig en tijdig informeren van de betrokken gemeenteraden.

- Zorg voor het regelmatig informeren van de lokale adviesraden sociaal domein en de lokale (kinder-)ombudsman.
- Maak met het Rijk afspraken over informatiedeling, wijze van afstemming en regievoering

5. Breng in kaart en monitor wat de financiële gevolgen zijn voor het jeugdhulpbudget. Stel zo nodig aanvullend budget beschikbaar om het proces te faciliteren en eventuele maatwerkoplossingen voor het vervolg van zorg van jeugdigen mogelijk te maken.
6. Start met de uitvoering van het communicatieplan en doe dit in nauwe samenwerking met de jeugdhulpaanbieder.
- Informeer lokale / wijkteams en andere lokale en regionale verwijzers en verschaft hun waar nodig van informatie en beantwoord eventuele vragen.
 - Zorg voor actuele informatie op gemeentelijke websites en bij informatienummers van de gemeenten.
 - Zorg voor voldoende beschikbare lokale / regionale communicatiecapaciteit.
 - Zorg voor het monitoren van sociale media en verzorg de webcare.

Acties voor de toezichthouders

- Maak afspraken met de jeugdhulpaanbieder over hoe gedurende de afbouw vinger aan de pols te houden over de voortgang in het bieden van alternatieve passende zorg en het op peilen houden van de kwaliteit van zorg (en onderwijs) gedurende de afbouwfase. Zorg dat er vaste contactpersonen zijn zodat er snel geschakeld kan worden en alle informatie bij elkaar komt.
- Maak afspraken met de gemeentes/jeugdhulpregio's en samenwerkingsverbanden hoe de voortgang in het realiseren van alternatieve passende zorg en onderwijs gemonitord kan worden.
- Maak afspraken met cliëntvertegenwoordigers en cliëntondersteuning over hoe zij bij eventuele signalen contact kunnen opnemen.

- Zorg dat voor jeugdigen en ouders duidelijk is waar zij met eventuele signalen terecht kunnen.

Als er sprake is van een versnelde uitvoering dan zijn de volgende punten van belang voor jeugdhulpaanbieders, de (coördinerende) jeugdhulpregio en de toezichthouder.

- Start een interne en gezamenlijke crisisstructuur op, omdat nu meer nog onder hoge druk gehandeld zal moeten worden.
- Zorg dat er direct gestart wordt met een individuele casus-voor-casus aanpak.
- Zorg dat er direct gerichte informatie en (onafhankelijke) ondersteuning beschikbaar komt voor jeugdigen en ouders, omdat juist in zo'n situatie er hoogstwaarschijnlijk meer vragen en onrust zullen zijn.
- Bespreek als toezichthouders met de betrokken jeugdhulpaanbieder en jeugdhulpregio wat er acuut nodig is om kwaliteit en continuïteit van hulpverlening te kunnen garanderen en bespreek dit zo nodig ook met andere aanbieders voor het geval zij zouden moeten inspringen. Zorg voor vaste contactpersonen ook waar het onderwijs betreft.
- Zet maximaal in op transparante en snelle communicatie en ga daar ook in op waarom nu er sprake is van een acute situatie.

3.4. Monitoringsfase

Het proces van afbouw of sluiting eindigt niet met het realiseren van de laatste nieuwe plek voor de jeugdige of het op slot draaien van de laatste deur. De eerdere ervaringen hebben duidelijk gemaakt dat het van belang is om

gedurende enige tijd te monitoren hoe het gaat met jeugdigen die op een andere plek terecht zijn gekomen of wie (versneld) zijn uitgestroomd.

De uitvoering van de monitoringsfase zal een samenwerking moeten zijn van (latende) aanbieder, nieuwe aanbieders en jeugdhulpregio's (eventueel met ondersteuning van landelijke partners). Afhankelijk van of en zo ja in welke mate de latende jeugdhulpaanbieder nog een rol heeft bij de zorg voor kinderen, kan zij al dan niet een grotere rol spelen.

Het gaat om het uitvoeren van de volgende acties.

1. Zorg dat zo mogelijk na drie maanden en in ieder geval na half jaar na overgang naar nieuwe 'plek' bij de jeugdige en ouders de situatie wordt nagevraagd. Besteed daarbij aandacht aan de ervaringen met begeleiding/ behandeling, de ervaringen bij wonen en de ervaringen met onderwijs en vrijetijdsbesteding.
 - Deze monitoring kan worden uitgevoerd door de bestaande aanbieder, indien jeugdigen op een andere plek bij bestaande aanbieder komen. De monitoring wordt uitgevoerd door een andere aanbieder, indien jeugdigen bij een nieuwe plek komen. Door de jeugdhulpregio indien jeugdigen hun ondersteuning hebben afgerond of als ze bij andersoortige aanbieder terecht zijn gekomen. Waar nodig: schakel hierbij een onafhankelijke partij in om deze monitoring uit te voeren.
 - Besteed hierbij specifiek ook aandacht aan de groep jeugdigen die in de tussenperiode 18 is geworden of degenen die binnenkort 18 worden en die mogelijk deels vanuit andere kaders ondersteuning ontvangt.
 - Vraag als gezamenlijke partijen actief naar eventuele signalen en klachten bij organisaties als AKJ, klachtencommissies, lokale en landelijke (kinder-)ombudsman en cliënt- en ouderorganisaties.
 - Na het opheffen van een organisatie moet een aantal zaken door blijven lopen, te weten de klachtbehandeling en de archivering van afgesloten dossiers. In het plan van aanpak dat vóór de overdracht van maatregelen

wordt opgesteld, moeten ook deze meer randvoorwaardelijke zaken opgenomen worden zodat zowel financieel als organisatorisch geborgd is dat dit doorgang kan vinden.

2. Organiseer dat vanuit de bestaande aanbieder ook navraag gedaan wordt bij (eventueel) voormalig personeel en besteed daarbij aandacht aan hoe kennis over is gedragen en behouden is en hoe oud-medewerkers zijn geland.
3. Zorg als jeugdhulpregio dat gedurende tenminste een half jaar en indien nodig langer na afloop van de afbouw of sluiting er nog aanvullende vormen van cliëntondersteuning beschikbaar blijven. Op deze manier kunnen indien nodig jeugdige en ouders de nodige ondersteuning krijgen.
4. Zorg als bestaande aanbieder en jeugdhulpregio na een half jaar voor een overleg met alle relevante partijen (jeugdhulp-) aanbieders, onderwijspartners, cliëntvertegenwoordigers, gemeenten en jeugdhulpregio's en toezichthouders om de stand van zaken te bespreken, te kijken wat goed is gegaan, waar nog aanvullend extra inzet op nodig is.

Als er sprake is geweest van een versneld traject van afbouw en sluiting, dan is een gezamenlijke monitoringsfase van nog groter belang om dat dan de kans aanwezig is dat niet alles vooraf goed geregeld is en mogelijk bijsturing achteraf nodig is. In dat geval is het ook verstandig om al na twee maanden de voortgang voor het eerst te monitoren.



4 In gezamenlijkheid blijven leren en ontwikkelen

Deze handreiking hoopt bij te dragen aan verantwoorde processen van afbouw en waar nodig sluiting van residentiële jeugdhulpvoorzieningen. Elk proces van afbouw of sluiting zal ook weer nieuwe ervaringen en inzichten opleveren die van belang kunnen zijn voor alle betrokkenen. Het is daarom wenselijk – naast de reflectie gedurende een proces van afbouw of sluiting – ook na een proces met elkaar te reflecteren op het proces en te inventariseren welke ervaringen van belang zijn voor deze handreiking. Dat kan op verschillende manieren waaronder het organiseren van verschillende reflectiesessies met alle betrokkenen waarbij zowel op de uitkomsten voor de jeugdigen, het personeel maar juist ook naar het proces van sluiting kan worden gereflecteerd.

Waar nodig kan deze handreiking dan worden aangepast.

5 Verantwoording

Voor de ontwikkeling van deze handreiking is op verschillende momenten gesproken met diverse betrokkenen. Er zijn gesprekken gevoerd met jeugdigen, ouders en vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders, gemeenten, gecertificeerde instellingen, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, de Raad voor de Kinderbescherming, de Kinderombudsman, de Jeugdautoriteit, de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs, brancheorganisaties van jeugdhulpaanbieders, de VNG en de ministeries van VWS en OCW. Er was een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers vanuit het cliëntenperspectief, gemeenten en de ministeries van VWS en OCW. Wij willen iedereen bedanken voor de constructieve inbreng en feedback gedurende de ontwikkeling van de handreiking.

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Auteurs	Dr. O. de Zwart A.L. Brock, MSc D. Yassine, MSc
Foto omslag	Unsplash - Mike Scheid - oiqkntLw93A
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-161-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2022.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.