

# Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Kanselijkheid en  
Onderwijsondersteuning**  
Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
www.rjks overheid.nl

**Onze referentie**  
26335365  
Bijlage: 1

Datum 21 december 2020

Betreft Beleidsinventarisatie en herbezinning residentieel onderwijs

In deze brief informeer ik u over het residentieel onderwijs. Dit onderwijs is bedoeld voor een diverse groep jongeren met een complexe hulpvraag die in een jeugdhulpinstelling of een justitiële jeugdinrichting verblijven. Denk hierbij aan jongeren die een gevaar zijn voor zichzelf of hun omgeving, of suïcidale jongeren met ernstige psychische problemen. Voor de toekomst van deze jongeren is het essentieel dat zij een integraal aanbod krijgen van enerzijds zorg of vrijheidsbeneming en anderzijds onderwijs en dagbesteding. Te veel jongeren ontvangen nog niet het passende aanbod dat zij zouden moeten krijgen door de manier waarop de stelsels van jeugdhulp, justitie en onderwijs momenteel zijn ingericht en op elkaar zijn aangesloten. Daarom kondig ik in deze brief mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de minister voor Rechtsbescherming een integrale herbezinning op het stelsel van residentieel onderwijs aan.

Hiermee behandel ik de motie Westerveld over een passend onderwijsaanbod in de gesloten jeugdhulp<sup>1</sup>. Ook stuur ik u een beleidsinventarisatie<sup>2</sup>, in lijn met de toezegging hierover uit het notaoverleg over de evaluatie passend onderwijs van 16 november 2020. Ik behandel eerst de beleidsinventarisatie. Daarbij noem ik naast eerder ondernomen acties, ook de knelpunten die jongeren ondanks maatregelen nog steeds ervaren. Vervolgens informeer ik u over de integrale herbezinning die ik samen met het veld ga doen op het bestaande beleidskader. Het resultaat daarvan is een stappenplan, dat u in het najaar van 2021 ontvangt.

## **I. Een sector in beweging: tot dusver ondernomen acties en de beleidsinventarisatie**

### Eerder gezette stappen

Het residentieel onderwijs is al langer onderwerp van gesprek tussen de ministeries van OCW, VWS en JenV, de VO-raad, de PO-Raad, Lecso, de VNG, de scholen, jeugdhulpaanbieders, gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Dit komt mede door de complexiteit van de combinatie van zorg of justitie en onderwijs. Daarbij spelen factoren als bekostiging, extra onderwijsondersteuning

<sup>1</sup> Kamerstuk 35000-VIII-197.

<sup>2</sup> Zie bijlage 1.

en natuurlijk de impact van residentieel onderwijs op de jongere zelf. Het gaat hier om een relatief kleine groep jongeren<sup>3</sup> met een complexe hulpvraag. Vanwege de noodzaak van behandeling of vrijheidsbeneming verblijven zij tijdelijk bij een jeugdhulpinstelling of een justitiële jeugdinrichting. In dit geval is er altijd een onderwijsaanbod aanwezig op scholen die verbonden zijn aan de instelling of inrichting. De jongere verblijft óf in een open jeugdhulpinstelling (vrijwillig kader), óf in een gesloten jeugdhulpinstelling (GJI) of justitiële jeugdinrichting (JJI) (gedwongen kader). De basis voor het verblijf in de gesloten setting is een beslissing van de rechter.

Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 is een aantal beleidsmaatregelen ingevoerd om het residentieel onderwijs te verbeteren:

- Om de samenwerking tussen de zorginstelling en de school te faciliteren is een handreiking opgesteld over het realiseren van een doorlopend en integraal dagprogramma van zorg en onderwijs<sup>4</sup>.
- Voor de verbetering van de kwaliteit en de bekostiging van het onderwijs is aanvullende bekostiging beschikbaar gesteld voor de scholen in geslotenheid zodat zij niet 40 maar 48 weken onderwijs in een jaar kunnen geven<sup>5</sup>.
- Ook is in de Variawet passend onderwijs (2017) geconcretiseerd welk samenwerkingsverband de bekostiging draagt voor leerlingen die zijn geplaatst in een residentieële instelling<sup>6</sup>.
- Tot slot is ingezet op de verbetering van de aansluiting met vervolgonderwijs na het verblijf op de instelling. Hiervoor zijn verschillende handreikingen opgesteld op basis waarvan scholen bij residentieële instellingen hun leerlingen na het verblijf in overleg met het samenwerkingsverband van herkomst terug kunnen laten keren naar de regio van herkomst (2016 en 2017)<sup>7</sup>. Met het Besluit flexibele arrangementen<sup>8</sup> is het bovendien mogelijk gemaakt dat een leerling gedurende de eerste drie maanden van het verblijf op de school bij een residentieële instelling blijft ingeschreven op de reguliere school van herkomst. Een terugkeer na residentieel onderwijs wordt dan gemakkelijker<sup>9</sup>.

#### De actuele stand van zaken: beleidsinventarisatie en onderzoek naar onderwijs bij kleinschalige voorzieningen

Ondanks bovenstaande maatregelen ontvang ik vanuit het veld geluiden dat de dagelijkse praktijk niet goed aansluit bij de beleidsmatige kaders. Mede naar

---

<sup>3</sup> Ongeveer 4000 leerlingen op een school die is verbonden aan een open jeugdhulpjeugdhulpinstelling; ongeveer 1000 plaatsen in de gesloten jeugdhulp en ongeveer 550 plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen.

<sup>4</sup> Handreiking integraal dagprogramma van onderwijs en zorg, Jeugdzorg Nederland, 2016.

<sup>5</sup> Regeling bekostiging PO 2015-2016, Staatscourant 2015, 9263.

<sup>6</sup> Wet van 20 december 2017 tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het aanbrengen van enkele aanpassingen met beperkte beleidsmatige gevolgen en enkele technische wijzigingen met betrekking tot onder andere de bekostiging van passend onderwijs en de invoering van het lerarenregister (Stb. 2018, 12).

<sup>7</sup> Handreiking voorwaarden aan het meetellen van onderwijstijd in het primair en voortgezet onderwijs Focus op onderwijstraject vo en mbo, Ministeries VWS, OCW, J&V, 2013; Stappenplan doorlopend onderwijstraject na gesloten en open residentieel onderwijs, Lecso 2016 en 2017; Handreiking realiseren toekomstperspectief d.m.v. doorlopende leerlijnen, Jeugdzorg Nederland, 2017.

<sup>8</sup> Besluit van 14 juni 2016, houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO en het Bekostigingsbesluit WVO in verband met het stellen van nadere voorwaarden aan de inrichting van orthopedagogisch-didactische centra in het primair onderwijs en het stellen van nadere voorwaarden aan het meetellen van onderwijstijd in het primair en voortgezet onderwijs (Stb. 2016, 235).

<sup>9</sup> AMvB flexibele arrangementen, Staatsblad 2016, 235.

aanleiding van de motie Westerveld ben ik intensief in gesprek gegaan met verschillende partijen in het veld. In meerdere gespreksrondes is opgehaald welke knelpunten er worden ervaren, en wat er nodig is om in de praktijk tot een optimaal aanbod te komen voor deze bijzondere groep jongeren. Dit heeft geleid tot een beleidsinventarisatie<sup>10</sup> die ook in bijlage 1 van deze brief is bijgevoegd. De belangrijkste knelpunten zijn op te delen in twee categorieën:

1. Onderwijs-specifieke vraagstukken, veelal over bekostiging en de vraag welk samenwerkingsverband passend onderwijs verantwoordelijk is voor de bekostiging van de extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs. Door onduidelijkheid hierover en de ongelijke spreiding van deze scholen over het land, zijn de financiële gevolgen voor sommige samenwerkingsverbanden groter dan voor anderen.
2. Vraagstukken als gevolg van bredere ontwikkelingen in het justitie- en zorgdomein, waarvan het grootste voorbeeld de beweging naar kleinschaligheid is. Door deze nieuwe invulling van gesloten jeugdhulp en vrijheidsbeneming, is de huidige manier van het organiseren van onderwijs niet langer houdbaar. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om een aparte school met een gespecialiseerd aanbod te hebben voor acht jongeren in een gezinshuis in een woonwijk. Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot een grotere druk op het regulier en speciaal onderwijs in de regio.

Naast de beleidsinventarisatie heeft de projectgroep Onderwijs bij Kleinschalige Voorzieningen, onder leiding van Lecso, in opdracht van het ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar het organiseren van onderwijs bij schaalverkleining in de jeugdhulp en strafrechtelijke voorzieningen. Deze projectgroep, bestaande uit professionals uit het onderwijs- en jeugdveld, is in december met de volgende adviezen gekomen voor de ministeries van VWS, JenV en OCW:

1. Maak (financiële) ruimte voor experimenteren en innoveren;
2. Geef als ministeries een integrale opdracht tot transformeren;
3. Zorg dat nieuwe stelsel- of beleidswijzigingen worden getoetst door de samenwerkende ministeries van VWS, JenV en OCW;
4. Zorg dat samenwerkingsverbanden en scholen van herkomst verantwoordelijk blijven voor de jongere;
5. Maak het budget passend bij de complexiteit van de opdracht.

In bijlage 2 vindt u het volledige advies. Deze adviezen vormen waardevolle input voor de integrale herbezinning op het residentiele onderwijs. Ik kijk ernaar uit om hier samen met de sector mee aan de slag te gaan. Het gaat hier om complexe en technische knelpunten, die daarbij ook nog eens op het snijvlak van verschillende domeinen ontstaan. Het is daarom belangrijk om mede aan de hand van deze adviezen samen met partijen uit de drie sectoren te komen tot een ambitieus, gedragen en concreet stappenplan residentieel onderwijs dat recht doet aan de zorg en ondersteuning die de jongeren in het residentieel onderwijs nodig hebben.

## **II. Hoe nu verder: integrale herbezinning met het veld, departementen en inspecties**

### De integrale herbezinning en het resulterende stappenplan

---

<sup>10</sup> In bijlage 1 kunt u de volledige beleidsinventarisatie vinden, met daarin een compleet overzicht en gedetailleerde uitwerking van alle knelpunten.

De beleidsinventarisatie en het onderzoek naar onderwijs bij kleinschalige voorzieningen laten zien dat een aantal zaken in het stelsel knellen met de praktijk. Ook is het stelsel niet toekomstbestendig, omdat het niet past bij ontwikkelingen in de samenleving, met name binnen het zorg- en justitiële domein. Dit zie ik ook terug in casuïstiek. Een recent voorbeeld waarover u geïnformeerd bent zijn de gevolgen van de sluiting van De Hoenderloo Groep waarmee het Hoenderloo College en de gemeenten in de Gelderse Vallei geconfronteerd werden<sup>11</sup>. Ik ben er van overtuigd dat deze knelpunten niet zijn op te lossen door kleine ingrepen binnen het huidige stelsel. Ze vragen om een fundamentele en integrale beleidsherbezinning voor het residentieel onderwijs. Het uitgangspunt hierbij is een gezamenlijke stip op de horizon over wat nodig is om deze groep jongeren met complexe problematiek optimale toekomstkansen te bieden. In januari 2021 start ik hier mee, samen met de sector, andere departementen en betrokken inspecties. Dit zal resulteren in een ambitieus, gedragen en concreet stappenplan residentieel onderwijs dat in het najaar van 2021 aan uw Kamer wordt verzonden. Het doel is het creëren van een toekomstbestendig stelsel waarbij alle jongeren die tijdelijk in instellingen en inrichtingen verblijven een passend onderwijsaanbod krijgen. In deze herbezinning ga ik ook gesprekken met jongeren voeren, om zo hun ervaringen mee te nemen. Vanwege het coronavirus is dit helaas niet gelukt in de huidige beleidsinventarisatie.

Binnen de herbezinning ga ik voortbouwen op het gedane werk en de resultaten die tot stand zijn gekomen in de afgelopen periode. Naast de beleidsinventarisatie en het onderzoek naar onderwijs bij kleinschalige voorzieningen, zijn er recentelijk twee andere trajecten gestart waar ik op voortbouw:

- Het visietraject kleinschaligheid in samenwerking met het veld, de Inspectie voor het Onderwijs, en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Zie verderop in deze brief voor meer informatie;
- Een onderzoek binnen de multidisciplinaire beweging van StroomOP<sup>12</sup>. Het doel van dit project naar het best passende onderwijs voor kwetsbare jongeren is het vergroten en versterken van de ontwikkelmogelijkheden van kwetsbare jongeren zodat ze, ongeacht mogelijke belemmeringen, maatschappelijk mee blijven doen. Dit zal worden gedaan door praktijkvoorbeelden van onderwijs bij de kleinschalige voorzieningen in kaart te brengen, vast te leggen en te verspreiden binnen de sector.

#### De mogelijkheden in de tussentijd

Uiteraard blijf ik actief in overleg met het veld. Zo kunnen we op tijd oplossingen bedenken voor knelpunten die het gevolg zijn van het huidige beleidskader. Eerder in deze brief vertelde ik u over het visietraject kleinschaligheid dat recentelijk is gestart. Hierin worden mogelijke scenario's voor het organiseren van onderwijs bij kleinschalige voorzieningen uitgedacht met het veld, de departementen en inspecties. Daarnaast kijkt men of er voldoende aanbod is voor

---

<sup>11</sup> Beantwoording vragen van de leden Rog en Slootweg (beiden CDA): 2018Z10588 ingezonden 6 juni 2018, 2019D24995 ingezonden 17 juni 2019; van de leden Hijink en Kwint (beiden SP): 2020Z03106 ingezonden 17 februari 2020, 2020Z06619 ingezonden op 14 april, 2020Z11589 ingezonden op 18 juni 2020; van de leden Kuiken en Van den Hul (beiden PvdA): 2020Z11466, ingezonden 18 juni 2020; van de leden Slootweg en Peters (beiden CDA): 2019Z24527, ingezonden 9 december 2019.

<sup>12</sup> StroomOP is een netwerk van zorg- en onderwijsprofessionals. Ze geven uitvoering aan het actieplan "de best passende zorg voor kwetsbare jongeren", en kijken daarbij in het bijzonder naar de transformatie van gesloten jeugdhulp.

de verschillende onderwijsniveaus. Dit traject breid ik in het nieuwe jaar uit naar proeftuinen, zoals al voorgesteld bij de onderwijszorgarrangementen. Dit biedt sectorpartijen de ruimte om, vooruitlopend op de integrale herbezinning, alle beschikbare ruimte binnen de huidige juridische kaders optimaal te benutten. Ook blijf ik met de sector waar nodig en mogelijk maatwerkoplossingen creëren binnen de huidige wet- en regelgeving. Zo valt geen enkele jongere tussen wal en schip.

**Onze referentie**  
26335365

**Tot slot**

Het is belangrijk dat de groep jongeren die verblijft in een residentiële instelling kan profiteren van een integrale aanpak tussen de verschillende domeinen. Het bieden van een passend onderwijsaanbod is daarbij cruciaal. Dit aanbod zal in sommige gevallen aangepast moeten worden op de ontwikkelingen in andere sectoren. Hierover ga ik in gesprek met andere beleidsdepartementen, om zo te komen tot een integrale en gedragen lijn. Een lijn waar de jongeren én scholen in de praktijk mee aan de slag kunnen, om een zo optimaal mogelijk resultaat te bereiken. Met de aanpak die is besproken in deze brief, ben ik van mening dat we deze doelstelling gezamenlijk kunnen behalen. Ik zal de voortgang nauwlettend volgen en uw Kamer hiervan op de hoogte houden.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

## **Bijlage 1: Beleidsinventarisatie residentieel onderwijs**

De residentiële sector is in beweging. Het is belangrijk dat het onderwijs daarin integraal wordt meegenomen, zodat er oog blijft voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs voor de leerlingen. De dit jaar uitgevoerde beleidsinventarisatie heeft de knelpunten in de sector in beeld gebracht. De knelpunten zijn op te delen in twee categorieën: onderwijs-specifieke vraagstukken en vraagstukken als gevolg van bredere ontwikkelingen in het justitie- en zorgdomein. De inventarisatie gaat in op beide categorieën.

### **1. Onderwijs-specifieke vraagstukken.**

Deze vraagstukken worden al enige tijd vanuit het onderwijsveld aangedragen. Het betreft hier veelal problemen rondom bekostiging. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs (hierna: swv-en) geven aan enerzijds geen grip te hebben op de instroom op de (v)so scholen verbonden aan een open residentiële instelling en anderzijds op de uitstroom uit (v)so scholen verbonden aan een gesloten residentiële instelling of inrichting. Ook een combinatie hiervan (doorstroom van "gesloten" naar "open") blijkt niet overal uitgevoerd te kunnen worden zoals beoogd. Daarnaast zijn sommige residentiële instellingen aan te merken als bovenregionaal, wat niet altijd was voorzien. Dit roept vragen op in de sector.

#### *a) Geen grip op de instroom in de open residentiële jeugdhulp*

In de meeste gevallen wordt de extra ondersteuning op de residentiële vso-school voor een leerling bekostigd door middel van een residentiële plaatsing (hierna: rp-plaatsing). De rp-plaatsing vervangt de aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv). Dit komt omdat de instroom bij de open residentiële jeugdhulpvoorziening en aangesloten onderwijs vaak direct nodig is, en de tlv-aanvraag meer tijd kost. De zorg is in dit geval dus voorliggend. De rp-plaatsingen hebben een grote toegevoegde waarde voor jongeren die direct behoefte hebben aan een (veilige) residentiële omgeving. Echter, deze vorm van plaatsing brengt ook problemen met zich mee voor het onderwijs:

- Het swv van herkomst heeft - in tegenstelling tot de "normale" tlv-systematiek van passend onderwijs - geen zeggenschap of de (v)so school de best passende plek is voor de jongere. Er is dus geen sturing mogelijk vanuit het swv. Dit geldt ook voor de duur van de rp-plaatsing op school. Daar waar een tlv een einddatum heeft (en dus besproken kan worden of het vso nog steeds de beste passende plek is), heeft een rp-bekostigingsplaats op een vso-school niet op voorhand een einddatum;
- Leerlingen staan geanonimiseerd weergegeven in de systemen van het swv. Het swv van herkomst weet dus niet om welke jongere het gaat, maar wordt wel gekort op zijn budget voor de extra ondersteuning die deze geanonimiseerde residentiële leerling nodig heeft. Swv-en ervaren naast geen sturing dus ook geen inzicht: het is niet duidelijk voor welke jongeren zij het residentiële onderwijs bekostigen, en of de residentiele plaatsing de goede keuze is in het onderwijsaanbod.

#### *b) Onduidelijke bekostigingsverantwoordelijkheid bij uitstroom vanuit een gesloten residentiële instelling naar een open residentiële instelling met interne (v)so-school of een niet-residentiële (v)so*

Wanneer een leerling van een gesloten instelling naar een open instelling met interne (v)so-school of niet-residentiële (v)so-school doorstroomt, verandert de bekostiging. In plaats van de capaciteitsbekostiging die geldt voor gesloten residentieel onderwijs, wordt de extra ondersteuningsbehoefte in het (v)so gefinancierd via een tlv of rp-route:

- Als een leerling doorstroomt naar een (v)so-school niet verbonden aan een open jeugdhulpinstelling, dan is er sprake van bekostiging via een tlv.
- Als een leerling doorstroomt naar een (v)so-school verbonden aan een open jeugdhulpinstelling (waar de leerling ook verblijft), dan is bekostiging met een tlv of een rp mogelijk.

In samenwerking met de scholen in geslotenheid is een handreiking opgesteld op basis waarvan deze doorstroom kan worden vormgegeven. Echter, gebleken is dat deze handreiking onvoldoende kracht biedt om deze doorstroom succesvol te laten verlopen. Beide routes kennen problemen:

Tlv-route:

- Van het reguliere vso naar het vso bij een GJI of naar het vso bij een open residentiële instelling.  
In deze situatie is er geen probleem. Wanneer er al een geldige tlv is van vóór de gesloten plaatsing, komen de kosten te liggen bij dat oorspronkelijke samenwerkingsverband van de regio van herkomst. Als de leerling ná het vso van een gesloten residentiële instelling, naar het vso van een open residentiële instelling gaat, dan kan deze vso de tlv gebruiken bij inschrijving. Ook voor de tlv-verlenging weet de school welk samenwerkingsverband aangesproken moet worden.
- Van het reguliere vo naar het vso bij een GJI of naar het vso bij een open residentiële instelling.  
Bij het aanvragen van een (eerste) nieuwe tlv is er wél een probleem. Vanwege het ontbreken van een verwijzende school is het samenwerkingsverband uit de regio van de instelling waar de leerling ingeschreven staat verantwoordelijk voor de kosten van de leerling. Daarnaast hebben deze leerlingen vaak een geschiedenis in vele instellingen, waardoor het ingewikkeld is te achterhalen wie het verantwoordelijke swv is. Het is gebleken dat een groot aantal jongeren van de gesloten instelling doorstromen naar een open instelling - en de daaraan verbonden vso-school - in de buurt van de gesloten instelling. Hierdoor krijgt het samenwerkingsverband uit die regio financiële kosten van jongeren die oorspronkelijk niet uit haar regio komen.

Rp-route:

- Door het ontbreken van een verwijzende school<sup>13</sup>, wordt hierbij de plaats van de zorginstelling leidend, en niet het samenwerkingsverband van de oorspronkelijke woonplaats van de jongere. De kosten voor deze vso-plaatsing worden toegerekend aan het samenwerkingsverband waar de jongere woont op het moment van de plaatsing, het zogenaamde woonplaatsbeginsel. Dit zorgt ervoor dat de kosten voor de extra ondersteuning eenzijdig neerslaan op het samenwerkingsverband uit de regio waarbinnen de open instelling is gevestigd.

---

<sup>13</sup> Er is geen verwijzende school die al een tlv heeft afgegeven, omdat de leerling voor het eerst op een school voor vso wordt geplaatst via plaatsing bij en JJI of GJI door middel van een rechterlijke machtiging.

*c. Bovenregionale voorzieningen en passend onderwijs*

Een laatste knelpunt in onderwijsbeleid is het aanbod van bovenregionale voorzieningen. Dit wil zeggen dat residentieële scholen zo'n specialistisch aanbod verzorgen dat zij specifieke jongeren bedienen uit meerdere samenwerkingsverbanden. Onderwijs verbonden aan gesloten jeugdhulp en aan JJI's heeft een bovenregionale functie. Er zijn steeds meer signalen dat dit ook geldt voor onderdelen van het open residentieel onderwijs. Voor swv-en is het moeilijk om te sturen op dit bovenregionale aanbod. Ook is niet helemaal duidelijk wat dit betekent voor het swv waar een dergelijke voorziening staat. Dit kan vanwege de bekostigingssystematiek negatieve financiële gevolgen hebben voor dit swv. Een ander knelpunt is dat als een dergelijke voorziening sluit, bijvoorbeeld door ontwikkelingen in de jeugdhulp, daarmee het onderwijsaanbod voor een specifieke groep jongeren helemaal kan verdwijnen. Motie van Meenen<sup>14</sup> verzoekt de regering daarom om onderzoek te doen naar de positie van dit soort bovenregionale voorzieningen en de wijze waarop een landelijk dekkend aanbod van deze voorzieningen gegarandeerd kan worden. Dit onderzoek zal meelopen in de integrale herbezinning residentieel onderwijs.

## **2. Breder ontwikkelingen in zorg en justitie**

Naast onderwijs-specifieke knelpunten, spelen er ook bredere ontwikkelingen op andere domeinen. Er is sprake van een zeer veranderlijke context binnen de residentieële jeugdhulp en justitiële jeugdinstellingen. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor het aangesloten onderwijs.

a) *Residentieële jeugdhulp: ontwikkelingen in de gesloten jeugdhulp*

We willen dat kinderen en jongeren zo thuis mogelijk opgroeien, ook als ze uithuisgeplaatst zijn. Daarom hebben aanbieders, gemeenten en het ministerie van VWS in het actieplan *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren* de ambitie uitgesproken het aantal gesloten plaatsen van jongeren terug te dringen en daarnaast de gesloten jeugdhulp te verbeteren voor de jongeren die dit tijdelijk nodig hebben. De gehele jeugdsector heeft uitgesproken zo veel mogelijk te willen voorkomen dat jongeren in gesloten jeugdhulp terechtkomen. Dat vergt een integrale aanpak die gericht is op het eerder en sneller in beeld krijgen van de jongere en de ouders en het bieden van alternatieve, beter passende hulp.

*Bron: Actieplan De best passende zorg voor kwetsbare jongeren (2019)*

Het realiseren van de in dit actieplan benoemde doelen stelt het aangesloten onderwijs op verschillende manieren voor uitdagingen:

i. Fluctuatie aantal plaatsen gesloten jeugdhulp

De capaciteitsbekostiging die de extra ondersteuning bij het gesloten residentieel onderwijs financiert, vindt plaats op basis van één peildatum. Op deze datum wordt het aantal plaatsen bij de gesloten jeugdhulp instelling opgevraagd. In het verleden bleef het aantal gesloten jeugdhulpplaatsen redelijk stabiel. Mede daardoor werkte dit systeem goed voor de bekostiging van de extra ondersteuning van het onderwijs. Inmiddels komt het steeds vaker voor dat het aantal gesloten plaatsen gedurende het schooljaar toe- of afneemt, terwijl de onderwijsinstelling gedurende een geheel schooljaar

<sup>14</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13447&did=2020D28435>



bekostigd krijgt voor hetzelfde aantal onderwijsplekken. Scholen die een samenwerkingsovereenkomst hebben met een gesloten jeugdhulp instelling, geven aan dat zij relatief laat worden geïnformeerd over het teruglopen of toenemen van het aantal plaatsen waarvoor zij onderwijs moeten verzorgen.

ii. Kortere verblijfsduur bij een gesloten plaatsing knelt met continuïteit onderwijs

Voor die jongeren waarvoor een gesloten plaatsing toch nodig is, is de ambitie dat deze plaatsing zo tijdelijk mogelijk is. De gemiddelde verblijfsduur in een gesloten jeugdhulpinstelling is in de jaren tot en met 2019 gedaald naar zes maanden. Dit heeft effect op de continuïteit van het onderwijs. Het vergt tijd om een jongere wegwijs te maken in een nieuwe onderwijsinstelling en onderwijsplannen zijn bij voorkeur gericht op de lange termijn. Met het verkorten van de verblijfsduur is van deze lange termijn echter niet altijd meer sprake; ook het geboden onderwijs wordt hierbij van zeer tijdelijke duur.

iii. Ontwikkeling naar kleinschaligheid in de gesloten jeugdhulp creëert de behoefte aan een aangepaste inrichting van het onderwijs

Een belangrijke doelstelling in het actieplan *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren* is het verminderen van het aantal gesloten jeugdhulpplaatsingen en ontwikkeling van meer kleinschalige woonvormen als alternatief voor de huidige, meer grootschalig georganiseerde gesloten jeugdhulp. Kleinschaligheid uit zich op een aantal manieren: zo behelst het een kleinere groepsomvang, is de setting zo 'open' mogelijk (zo kan de woonvoorziening zich in een woonbuurt bevinden), en is er meer individuele aandacht. Deze beweging naar kleinschaligheid stelt de onderwijssector voor uitdagingen. Voor een kwalitatief goed onderwijsaanbod is een zekere schaalomvang nodig. Commissie Nijhuis-Henkens<sup>15</sup> adviseerde in 2014 om een schaalomvang van minimaal 80 onderwijsplaatsen te hanteren om een zo breed, volledig en diepgaand mogelijk onderwijsaanbod te bieden. Uit gesprekken met de sector is gebleken dat dit minimum inmiddels rond de 90 plekken ligt. Dit is momenteel geregeld door aan elke instelling voor gesloten jeugdhulp een (v)so-school te verbinden waar leerlingen automatisch worden ingeschreven zodra zij op rechterlijke machtiging naar een gesloten jeugdhulp instelling worden gestuurd. Echter, kleinschalige voorzieningen in de gesloten jeugdhulp zijn te klein om ieder een (v)so-school aan zich te kunnen verbinden. Onderwijs moet hier op een andere manier worden georganiseerd.

b) *Justitiële jeugdinrichtingen: Ontwikkeling naar kleinschalige voorzieningen en Forensische Centra Jeugd(FCJ)*

Het programma "Vrijheidsbeneming op Maat" (VOM) startte in de zomer van 2019 onder leiding van Dienst Justitiële Inrichtingen, en beoogt een succesvolle invoer van de stelselwijziging justitiële jeugd. Het programma kent een aantal projecten, waarvan er twee effecten hebben op het onderwijs: de Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) en Forensische Centra Jeugd (FCJ). In 2024 zijn er in Nederland vijf KVJJ's en vijf FCJ (de voormalige JJI's).

<sup>15</sup> Nijhuis, J., Kruijssen, H., Van der Meulen, E., & Henkens, L. (2014). Advies "Commissie verbetermogelijkheden onderwijs in de JJI's en GJI's.

Daarmee wordt ingezet op een aanpak die nog meer is toegespitst op wat de jongere tijdens zijn of haar preventieve hechtenis, jeugddetentie of plaatsing in een jeugdinrichting echt nodig heeft. Op basis van een gerichte screening worden jongeren ofwel in een KVJJ ofwel in een FCJ geplaatst. Een KVJJ is een plaats waar jongeren dichtbij hun eigen leefomgeving verblijven met een laag beveiligingsniveau. De inzet is dat zorg en dagbesteding (jeugdhulp, onderwijs, werk) zoveel als mogelijk worden gecontinueerd tijdens het verblijf. Jongeren komen in een FCJ als zij niet regionaal geplaatst kunnen worden vanwege delict gerelateerde redenen, onderzoeksbelang, zorgproblematiek en/of een hoge(re) beveiligingsnoodzaak.

*Bron: Handboek VOM (2020)*

**Onze referentie**

26335365

Het programma Vrijheidsbeneming op Maat (VOM) vraagt om een verandering van de huidige inrichting van het onderwijs in JJI's. Ik bespreek hier achtereenvolgens de FCJ en Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ):

- De FCJ is een goed voorbeeld waarbij niet alles hoeft te veranderen: aan een FCJ kan net zoals aan een JJI een school voor het vso verbonden blijven. Op deze manier zijn jongeren die naar een FCJ gaan, verzekerd van kwalitatief goed en passend onderwijs. Wel moet worden gekeken naar de ouder wordende populatie die wellicht al een VO-diploma heeft behaald, óf die aspiraties heeft voor een MBO-diploma. De overgang naar volwassenheid vraagt om voorbereiding op een zelfstandig leven en deze ontwikkelingsfase kenmerkt zich door de behoefte aan zelfstandigheid en autonomie bij jongvolwassenen. Gezien de ontwikkelingsfase van jongvolwassenen is ook de voorbereiding op arbeid van belang. Daarnaast is het aantal jongeren met een licht verstandelijke beperking in de FCJ groter dan in de reguliere vso en dient ook aan die groep extra aandacht te worden besteed om passend onderwijs te realiseren.
- Aan de KVJJ's kunnen geen scholen voor vso zijn verbonden, omdat de kracht van deze voorzieningen schuilt in het kleinschalige karakter en het persoonlijk plan dat voor elke jongere anders kan zijn. Hier moet onderwijs anders worden ingericht. Het idee van de KVJJ is dat jongeren naar een KVJJ gaan in hun regio van herkomst. Daarnaast is het een vereiste dat de jongere zelfstandig naar zijn of haar dagbesteding kan gaan. Het onderwijs dat de jongere volgt, is dan ook niet per se vso. Er zal dan ook geen school verbonden zijn aan de KVJJ. De jongere volgt onderwijs dat passend is voor hem of haar, op het vo, vso, mbo, hbo of wo in de directe omgeving van de KVJJ. Als er een extra ondersteuningsbehoefte is, dan wordt deze gefinancierd door het swv.