

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 school¹, 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.

c. Bovenregionale voorzieningen en passend onderwijs

Een laatste knelpunt in onderwijsbeleid is het aanbod van bovenregionale voorzieningen. Dit wil zeggen dat residentiële 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 residentiele 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

¹ 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.

specifieke groep jongeren helemaal kan verdwijnen. Motie van Meenen² 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. Bredere 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 residentiële jeugdhulp en justitiële jeugdinrichtingen. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor het aangesloten onderwijs.

a) *Residentiële 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 plaatsingen 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 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.

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z13447&did=2020D28435>

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 groepsgrootte, 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 schaalgrootte nodig. Commissie Nijhuis-Henkens³ adviseerde in 2014 om een schaalgrootte 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). Daarmee wordt ingezet op een aanpak die nog meer is toegespitst op wat de jongere tijdens zijn of haar preventieve hechtenis, jeugd detentie 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)

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

³ Nijhuis, J., Kruijssen, H., Van der Meulen, E., & Henkens, L. (2014). Advies "Commissie verbetermogelijkheden onderwijs in de JJI's en GJI's."

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.